CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

ANNUAL REPORT 1·9·9·0

92-02116/

"All human beings are born free and equal in dignity and rights."

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

"Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted."

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. HR1-1990
ISBN 0-662-58097-4
This report is available as a sound recording, in large print and in braille.

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

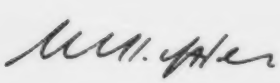
March 1991

The Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby transmit the 1990 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,



Maxwell Yalden

320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

COMMISSION MEMBERS

MAXWELL YALDEN
Chief Commissioner

After joining the Public Service in 1956, Mr. Yalden held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, he began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984 and served in that capacity until becoming Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
Deputy Chief Commissioner

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner of the Commission in 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its deputy chairperson and in 1982 became chairperson of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA
Member

Mr. Bhatia, a chartered accountant and founding member of the India Society of Winnipeg, was director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association. Ten years ago, he founded *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and a better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS
Member

Mr. Collins is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He was formerly president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON
Member

Miss Dickson, Q.C., is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dunbar, Sachs, Appell and a director of the Canadian Paraplegic Association. She has served as a member of the Ontario Advisory

Council on the Physically Handicapped and is now president of The Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS
Member

Mme Dupuis, of Quebec City, is a lawyer and lecturer in Administrative Law at l'École nationale d'administration publique of Quebec. She has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services.

ISABELLE IMPEY
Member

Mrs. Impey, a program co-ordinator for the Native Human Justice Centre at the Gabriel Dumont Centre in Prince Albert, Saskatchewan, has been a member of the Saskatchewan Human Rights Commission since 1988. Trained as a social worker, Mrs. Impey worked for the Prince Albert Tribal Council for five years until July 1990.

REGINALD STACKHOUSE
Member

Mr. Stackhouse is a professor at the University of Toronto's School of Theology and past principal of Wycliffe College. He served as Chairman of the House of Commons Standing Committee on Human Rights from 1986 to 1988 and has participated in several international human rights events including the Conference of Experts in Human Rights in 1985 and the United Nations Human Rights Commission in Geneva in 1987. He was a Canadian Representative to the U. N. General Assembly in 1986.

One member left the Commission during 1990. This was Ms. Donna Greschner, an associate professor at the University of Saskatchewan's College of Law, whose term ended in June.

PREFACE

"Reasonable Accommodation" is a fundamental principle in human rights law, and so it should be in practice.

We usually think of accommodation as an obligation to respect the rights of individuals to religious or other differences. Human rights tribunals and the courts have ruled frequently on the matter, and our Commission has argued vigorously for a broad and liberal interpretation of the concept. Last year was no exception, as the reader will see below.

But what of a wider, less legalistic sense of the term? What of one's responsibility to consider the interests of others, and indeed of society, and to accommodate oneself to them? As I write these few lines, looking back at 1990, I wonder how often Canadians have given a thought to others' problems, in the hurly-burly of protecting their own claims.

After all, without some sense of solidarity and mutual accommodation, the reciprocal pattern of rights and responsibilities which is the foundation of civilized societies cannot be maintained: a dog-eat-dog environment is one in which rights go to the wall. And if we are all so busy defending our own interests and those of our own constituency, do we have any time left for others?

The so-called single issue groups certainly have a right to promote their own members' entitlements first and foremost. Indeed, they have a duty to do so if we are not to be stuck with a set of rules that only accommodate the wishes of the strong. An open, democratic society *requires* a certain amount of pushing and shoving, and we need not be ashamed of it.

But the system simply does not work if the pursuit of one's own group's interests puts everything else in the shade. All racial and ethnic groups must be fully accepted and cherished as partners in Canadian society, for example, but we need to accept as well that aboriginal peoples have fundamental grievances, that disabled people are largely ignored by mainstream society, and that equality is still not within the reach of women. And even though the traditional majorities in this country know very well how to look out for themselves, an occasional bow in the direction of their history and customs would go a long way toward oiling the wheels of co-operation.

Just at year's end, one of our premier journalists rather aptly quoted V.S. Naipaul, who wrote of his ancestral home that "every group sought to separate its rage from the rage of other groups". We do not go that far, no doubt, but the point is not to compare our performance to that of others. We should instead ask ourselves whether, as one of

the richest and most highly developed lands, we are doing as well by *all* of our population as our *own* ideals and standards suggest we should. The answer is obvious: stamping on the Quebec flag, or running up the emblems of the Ku Klux Klan, or stoning defenceless Mohawks, or stirring up hatred against Jews do not make a pretty picture; and it is Canada we are talking about, not some remote corner of the globe.

We should also be able to go beyond self-flagellation about the past, or grumbling about "the government" and "the politicians", those favourite scapegoats. That there has been neglect of human rights issues by governments is an integral part of the message of this Report, but the sins we identify are more of omission than commission, more a result of conflicts with other priorities than a simple refusal to give any attention to equality rights.

Which brings me back to the importance of a forceful and sustained effort to influence those priorities and to ensure that human rights considerations are not forgotten. From there, it is only a short step to the recognition that solidarity and accommodation are essential. We each of us have our rights, to be sure, but each of us shares an interest in the commonweal.

If our Commission can help in reinforcing that equilibrium while advancing the cause of those who are less able to do so for themselves, we will, I think, have some cause for modest satisfaction in 1991.

M.F.Y.

TABLE OF CONTENTS

PREFACE 7

THE ROLE OF THE COMMISSION 11
- AN ACT OF FAITH 11
- MAKING IT WORK 12
- A VISION OF EQUITY 13

ISSUES IN HUMAN RIGHTS 15
- ABORIGINAL PEOPLES 15
  - Our Common Home
  - A New Commitment
  - Representation In Employment
- DISABILITY 21
  - Opening Doors
  - All Aboard?
  - Economic Integration
  - Representation In Employment
  - Mental Disability
  - Drug Testing
  - Aids
- RACE, ORIGIN AND RELIGION 28
  - Immigration
  - Police-minority Relations
  - Representation In Employment
- SEX 32
  - Sexual Harassment
  - Economic Equality
  - Women In The Work Force
- AGE: A STATE OF MIND 37
  - Commission Settlements
  - Mandatory Retirement

EQUITY AT WORK 41
EMPLOYMENT EQUITY 41
The Results Of The Act
The View From The Commission
Looking Ahead
EQUAL PAY 48
CASE WORK 51
THE SUPREME COURT OF CANADA 51
A QUESTION OF ORIENTATION 53
RESOLUTION OF COMPLAINTS 56
Race, Colour, National Or Ethnic Origin
Age
Sex And Sexual Harassment
Marital Status, Family Status
Disability
REMEDIES 63
JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS 65
THE COMMISSION AT WORK 71
Investigating Complaints
The Larger Picture
Spreading The Word
REGIONAL HIGHLIGHTS 75
FINANCIAL REPORT 79
APPENDICES 81
APPENDIX I - RECOMMENDED AMENDMENTS 82
APPENDIX II - TABLES 89
APPENDIX III - ORGANIZATION 94

THE ROLE OF THE COMMISSION

Canada has been in the vanguard of those countries that have put institutional flesh on the bare bones of their international commitments on human rights. Beyond the rhetoric of rights, we have established legislative and administrative institutions that are supposed to keep the wolves of intolerance and discrimination from our door. The conventional wisdom is that they act as a collective good conscience to the nation, perhaps regarded as excessive do-gooders from time to time, but on the whole, welcome to do their thing.

All that is doubtless to our credit. So when faced with a headline like "U. N. group slams Canada for record on human rights", Canadians may not only feel a mite aggrieved, they also have a right to wonder whether these same agencies have been doing everything in their power to keep the national record in decent shape. So far as the Canadian Human Rights Commission is concerned, the question of greatest interest must always be: what does "everything in their power" really mean, and how are we to know whether we are doing what the public expects of us?

The Commission tries to avoid being typecast as no more than a complaints machine whose sole preoccupation is its inexhaustible caseload. Important as it is to try to resolve individual human rights disputes, it is clear that the Canadian Human Rights Act also intends the Commission to bestir itself in every reasonable way to remove all types of discrimination and obstacles to equal opportunity in the federal domain. The pursuit of equality in that broader sense remained the guiding principle behind our actions in 1990. We therefore hope that this Report will reflect a judicious balance among the goals of:

- focusing public attention on fundamental human rights issues;
- ensuring that systemic initiatives like employment and pay equity actually deliver on their legislative promises; and
- managing our caseload so as not only to improve statistical efficiencies but also to broaden the benefits of the remedies obtained.

AN ACT OF FAITH

As of this writing, the Government has still not introduced amendments to the Canadian Human Rights Act. (Our own proposals are included in Appendix I.) To say that this is disappointing, after five years of waiting, is an abuse of understatement. We know well enough that there are limits to the extent to which one can legislate standards of civilization and fairness. But it is no less true that a neglected law betrays the mood of the legislator and may set a tone for negligence elsewhere. One result in the present case has been to hand the initiative to the Supreme Court, which, on the whole, continues to

interpret both the Charter of Rights and Freedoms and the provisions of our human rights laws with a constructive and contemporary eye.

We appreciate that some of the proposed amendments now on the table are controversial. It is no secret, for instance, that many Canadians harbour an aversion to offering the protection of the Act against discrimination based on sexual orientation. Personal morality aside, we have to say very openly and directly that, strictly from a human rights standpoint, this attitude is misguided: it is simply unacceptable in a democratic country that individuals should be denied services or employment on that ground. We realize, of course, that the Government has some mixed constituencies to reckon with, but we also believe it has a clear duty to provide protection to *all* victims of discrimination.

MAKING IT WORK

The nature of the complaints that are brought before the Commission does not change radically from year to year. The numbers continue to grow (about ten percent in 1990), but the same grounds predominate, and the same or similar issues surface with distressing regularity: persistent disregard for both the needs and abilities of disabled people; racial and sexual discrimination or harassment; and the familiar question whether age, origin or family status was or was not a critical factor in denying a service or a job opportunity.

There are at least three aspects to the Commission's case work, and we must constantly try to keep a proper balance among them. For most individual complainants nothing is more important than to have what they see as a discriminatory wrong put right, preferably in short order. It is an observable law of human rights work that the more formal the process becomes, the longer any resolution, good or bad, will take. As a result, it is not simply the pressure of ever-increasing numbers that has persuaded us to offer complainants and respondents an early-resolution option; it is also a belief that a prompt — if sometimes less than perfect — settlement can help spread the spirit of non-discrimination at least as well as a lengthy and often disappointing slog through the investigation and tribunal process.

We can also exercise more control over our case work by grouping complaints, particularly when there are many, and on similar grounds, against a few key respondents. The object is to identify their common features and to go for a more comprehensive settlement rather than a case-by-case process of attrition. One such constellation of issues concerns the way Canadian Armed Forces medical standards are applied to both members and recruits who have varying degrees of disability. In light of the numbers involved (over 100 cases at present), it is manifestly in the public interest for both sides in this far-reaching issue to define, clarify and, one hopes, resolve the basic points in dispute. We are happy to report that the Armed Forces appear to share

the view of the need to rationalize an otherwise unacceptably time-consuming process.

It is, in our mind at least, only a small step from this kind of co-operative case-review approach to action research to determine the accessibility of public premises for disabled people, or to a Commission-initiated review of some particular aspect of employment equity. We have long expressed our view that the Act needs to be bolstered to make it unequivocally clear that the Commission will deal with systemic problems in a systemic way. The advent of the Employment Equity Act and the continuing evolution of the equal wages dossier have only reinforced the need to move beyond the fire-fighting approach into the realm of fire prevention.

A VISION OF EQUITY

Human rights law, be it international or domestic, is inspired by a belief, not only that human beings are "born equal in their rights", but also that they have an equal and inherent right to be dealt with fairly and without prejudice. We may not always be able to say what such universal equity would look like if it ever came to pass, but we do have a strong intuitive sense of what is *in*equitable. It takes no great nose for inequity, for instance, to recognize that the difference between the haves and have-nots is not simply a matter of talent; on the contrary, it correlates quite palpably, and negatively, with other accidents of birth like sex, pigmentation or physical well-being.

It would therefore be more than a sin of omission for a human rights body to take no more account of this than by continuing to nibble away at individual cases in the hope they may have some exemplary impact. What is called for is a clearer and more sustained advocacy role. A persistent pattern of complaints may mean that people are more aware of their rights and more interested in asserting them: it also suggests, however, that the underlying discriminatory attitudes are slow to respond to legal penalties. As a result, it seems to us entirely consistent with our mandate to offer constructive criticism from the human rights perspective, be it on aboriginal self-government or public service pension benefits: to deal broadly with plans to make offices in the federal sphere fully accessible; or to use a systems review approach to achieving employment equity with dozens of this country's largest employers. In taking this more active and productive stance, our convictions are not only borne out by the essentially purposive nature of the Act, they are supported by the general thrust of judicial decision-making in this area, and reinforced by the public response, particularly from those groups and individuals who bring us their broader problems because they have despaired of getting satisfaction elsewhere. The Commission will, as we said at the beginning, continue to do everything in its power to use its resources effectively to achieve the greatest possible number of human rights objectives within the federal sphere.

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

The temptation to write an instant history of last summer's events at Oka is well worth resisting. As we go to press, no official inquiry into what happened has yet been completed, and there are many competing versions of what went on. At all events, the public was undoubtedly left with a strong impression, well-founded or not, that it was an extreme manifestation of a relationship between governments and aboriginal peoples that had been turning increasingly sour but that, at bottom, had never been what it ought to be. On the positive side — if anything positive can come from such a tense and violent confrontation — the public attention given to aboriginal affairs was probably helpful in bringing Canadians to realize the extent of the problem.

Equally worth resisting is the temptation to prescribe simplistic nostrums for the host of complex problems facing aboriginal Canadians. To attribute the failure to deliver on claims resolution, self-government and other issues simply to a lack of government will would be unfair. Native groups in Canada are enormously diverse, and their aspirations are not all of one piece. Not only are there differences in culture, language and traditions, there are also great variations in the size of aboriginal communities, as well as in their relative isolation from urban centres and their capacity for economic and social development. Solutions welcomed by some may be shunned by others. Add to this the fact that the issues under negotiation are rightly seen by many communities as fundamental to their very existence, and it is not entirely surprising that the work of resolving them is often convoluted and difficult.

Nevertheless, and especially from the perspective of the 500th anniversary of the first permanent contacts between aboriginal peoples and Europeans in the Americas, the persistent delay in settling land claims and defining a meaningful right to native self-government seems particularly ironic. It is certainly not unreasonable to ask ourselves whether there is not a better way to deal with these long festering issues.

Take, for example, the attitude toward aboriginal self-government. The negotiations that are going on at present are primarily focused on the delegation of municipal-type powers to local communities. A second arm of this policy, the entrenchment of the right of self-government in the Constitution, would allow communities, if they wished, to make broader and more innovative changes in their systems of governance and would give such systems the added weight of constitutional sanction. But this aspect of the question is to all intents and purposes stalled at the starting line. Despite repeated attempts to achieve consensus, some fundamental differences of view have so far prevented any meaningful discussions on entrenchment. For many

communities, true self-government will not be achieved until this essentially political logjam is cleared.

OUR COMMON HOME

That these constitutional and legal questions are much more than academic was again borne out in 1990. The blighted lives on too many reserves across Canada not only received more attention in Canadian media, they also gained us some notoriety abroad. Our "Third World", as these native communities have come to be known, is a reminder of the price that aboriginal peoples continue to pay for a historic lack of imagination and for policies that for generations fostered economic dependence rather than autonomy and self-reliance.

Despite recent improvements, the facts about on-reserve health, employment and education still add up to an indictment of Canada's professed commitment to equality and justice. And for aboriginal people off-reserve, the situation is not significantly better. In addition to facing the prospect of discrimination in every walk of life, they often gravitate to urban ghettos where poverty is virtually endemic. Testimony before an Alberta task force looking at the relationship between Indian and Métis people and the province's legal system has confirmed what many had long suspected, that mistreatment of natives by the courts, prisons and police was and is commonplace. Judging by testimony before similar inquiries in Nova Scotia, Manitoba and Ontario, the mistreatment of aboriginal people by law enforcement authorities in Canada is disquietingly widespread.

Behind these all-encompassing conceptual and social grievances lie any number of specific instances in which one or several groups of native Canadians believe that their treatment by the white of authorities has been palpably paternalistic, if not downright racist, in its assumptions about their inherent human dignity and right to determine their own destiny. Several such matters were raised with the Commission in 1990, and it may be worthwhile to take a closer look at them.

From the 1950s to the early 1970s, a substantial number of native children were given for adoption to non-native parents, both in Canada and elsewhere, essentially because non-native authorities, federal as well as provincial, judged their biological parents to be incapable of providing for them. However well-intentioned such programs may have been, they betray an authoritarian view of the relationship between governments and natives and have left a legacy of social and cultural disruption which can never be completely repaired. The Commission is trying to support the efforts of the Assembly of Manitoba Chiefs to establish a system whereby native adoptees may be identified and reunited with their biological families or reintegrated into native communities if all parties wish it so. Present confidentiality

restrictions may have to be changed to make that possible, and a stronger line from the Federal Government would not come amiss.

The disruptions caused by low-level military flights over lands in Labrador that are used by Innu and other aboriginal groups raise similar issues. The environmental and cultural impacts of the flights were the subject of a judgement by Justice Barbara Reed of the Federal Court earlier this year, and the extent to which the Department of National Defence carried out adequate studies of these matters is under review.

So, too, is the much larger question of overlapping aboriginal land claims to an even more substantial area of northern Quebec and Labrador than is directly affected by the flights. In the circumstances, calculations to determine whether the human and environmental consequences of these flights are or could be offset by economic benefits to the region and its inhabitants are inevitably clouded by the effects of the Government of Canada's assumed right to decide some years ago what should or should not be done in what, from the native standpoint, was their territory.

The Parliamentary Standing Committee on Aboriginal Affairs recommended last June that the Inuit who were relocated north to Grise Fiord and Resolute Bay (North West Territories) in the 1950s from what is now Inukjuak (Quebec) be compensated for the hardships that they suffered in that process, and that their contribution to Canada's sovereignty in the far north be acknowledged. These recommendations were rejected by the Government on the grounds that the relocation was intended to benefit the families concerned and was not primarily aimed at establishing Canadian sovereignty in the Arctic.

Given the passage of years and the radically different views of what happened, it may never be possible completely to determine the rights and wrongs of this affair, but it is clear to us from our contacts with Inuit leaders and those involved in the relocation that the suffering was genuine, and that the whole incident bespeaks a time when white government thought it knew best what was good for native people, and decisions were generally taken on that basis. People may be reluctant to do penance for suspected sins of the past, but a more gracious acknowledgement of this country's debts to its aboriginal peoples, and specifically of the role of the Inuit in reinforcing Canada's presence in the Arctic, should hardly stick in our throats.

Yet another example of this phenomenon which has been brought to our attention by aboriginal leaders concerns the story of thousands of young native Canadians, over a period of several decades, who were obliged to attend residential schools. There can be little question that this program was quite consciously assimilationist, and that for many the result was a conflict with their own cultural traditions which has profoundly affected the people involved. With the benefit of hindsight,

it is easy to see how misguided were the high-thinking missionary assumptions of the time, and how much they were premised on a certain racial paternalism that treated native peoples as accidental actors in the white man's play. When it comes to making good such wrongs, it seems to us that there are at least three essential components: that the record should show a public acknowledgement that such things were done; that today's education programs should stress the need to restore and revitalize native languages and culture; and that there should be a deliberate and constructive effort to put our future relations on an entirely different footing.

A NEW COMMITMENT

The Commission has no doubt that the reforms in aboriginal policy which the Government has recently initiated or announced stem from a willingness to try to meet the challenge of redefining our relationship with the aboriginal peoples. These changes must, however, be the beginning of a fundamental process of structural reform. The mechanism for settling comprehensive land claims — those involving historic rights that were never surrendered — exemplifies the challenges ahead. It is generally acknowledged that current negotiations are so tortuous that, with the best will in the world, it is hard to see how outstanding claims will be resolved until well into the next century.

Here again, a central difficulty is that both the rules of the game and the negotiating context are controlled by the Government. Having dealt less than fairly with them in the past, it now behoves non-aboriginal Canadians to be particularly careful to see that aboriginal people are full partners in today's negotiations. Especially problematic has been the insistence that agreements on land settlements require aboriginal claimants to "release and surrender...their aboriginal claims, rights, title and interest" in return for certain defined rights and benefits provided by claims agreements. A workable balance between the understandable desire of claimants to preserve rights which they see as fundamental and the desire of the Government to clarify the status of land under claim in a definitive way has been difficult to find. At least one claim negotiation, which only months ago seemed to be all but finalized, now appears to have faltered on just this point. As for claims arising from the alleged breach of existing treaty obligations — "specific claims" — the backlog of unresolved cases is troubling and the system suffers from the fundamental weakness that Government is judge and advocate all rolled into one. We understand, however, that a new round of consultations with native leaders is underway, which we must hope will result in a more acceptable process.

In light of the enduring power of aboriginal rights that the Supreme Court of Canada recognized in the *Sparrow* decision last May, a more sensitive and flexible approach is required, one that both takes account

of aboriginal peoples' relationship to the land and at the same time allows for clear and practical rules of cohabitation between native and non-native Canadians. This will not be easy to arrive at, but at least we can say that both groups now seem anxious to find some solid ground of legal certainty.

Unfortunately, the present cornerstone of much of the Federal Government's relationship with Indian people is that anachronism, the Indian Act. First promulgated in 1876, it harkens back to an age when official condescension toward peoples who had been colonized was commonplace. The Act circumscribes almost every aspect of community and individual life in Canada's 600 reserve communities, prescribing how to deal with everything from private wills and estates to the management of band owned lands and monies.

Perhaps most disturbing of all is the inordinate power it gives to the Minister of Indian Affairs. The Act is replete with the phrase "the Minister may", while there is virtually no mention of what individuals and communities are authorized to do to manage their own affairs. Even band councils, which in practice increasingly administer Indian communities, are, in law, to an astonishing degree still the creatures of the Department of Indian Affairs. The Department not only has the authority to override council by-laws, it regularly does so, and progress towards greater self-sufficiency has had to be accomplished by circumventing barriers created by an outdated law. The Government's latest initiative to overhaul the Act in consultation with Indian communities is not the first of its kind, but is none the less welcome. The Commission recognizes at the same time that there may well be a need for transitional provisions to protect those communities who are cautious about giving up a known regime for something less predictable.

A crucial part of the paraphernalia that accompanies the Indian Act is the Department of Indian Affairs. There should be no question here of bureaucrat bashing. Departmental officials doubtless pursue their duties as well as anyone, but the Department has been condemned since its inception to a tutelary attitude that, at least in the eyes of many aboriginal communities, often effectively prevents it from acting in concert with native peoples. Instead, it has the thankless role of flak-catcher and public whipping boy. The Commission called publicly last November for the Act and the Department to be replaced by new legislation and a substantially new agency for aboriginal-federal relations that would treat with native peoples on a basis of equality. We also recommended that effective aboriginal self-government be pursued on a priority basis. This clearly will not happen in the twinkling of an eye, but all the indications are that happen it must. To deny meaningful native self-government is compatible neither with our domestic nor international human rights obligations.

In defining the terms of a new relationship between Canada and the aboriginal peoples, not least with regard to questions underlying land claims and self-government, the Commission has previously suggested that a Royal Commission could play a useful role. We take this opportunity to reiterate that proposal. Such a commission would be neither a stalling mechanism nor a machine for producing ready-made answers to the many problems to be resolved. It would, however, educate Canadians in the extent and complexity of those problems and help to provide a basis for all parties to go beyond rhetorical common places. After all, the Government offered just such an inquiry to aboriginal leaders in the midst of last summer's Meech Lake negotiations. There is no reason to believe that the situation has since improved so dramatically that it is no longer warranted.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The gains made by aboriginal people toward employment equity are among the most meagre for all the disadvantaged groups. In 1989, 1.8 percent of employees in the federal Public Service were aboriginal — a 0.1 percent change from 1988 — and many of them were concentrated in the lower and middle ranks of the Department of Indian and Northern Affairs. For companies falling under the Employment Equity Act, native representation remains even lower: 0.79 percent in 1989, up from 0.71 percent the previous year, compared with an availability figure of 2.1 percent.

In the justice system, in the education field and in the higher ranks of government and business, aboriginal people are almost entirely absent. More sustained and specific action is required to correct this if the face of Canada in those important sectors is to be more honestly reflective of our aboriginal heritage.

In 1990, the Commission adopted an aboriginal employment policy that recognizes the right of band councils and native enterprises to hire and promote aboriginal individuals on a preferential basis. The policy is premised on the particular situation of socio-economic disadvantage that native Canadians have to face as well as on their unique political and constitutional status.

Because it has seemed to the Commission that, over all, the most serious human rights problem facing Canadians is that of our aboriginal peoples, we have made it a major focus of our daily work and have tried as well to strengthen our relations with native communities. As a result, Commissioners have appeared before public inquiries and participated in various meetings on aboriginal policy, native self-government and police-native relations. Throughout, it has been our purpose to direct public attention to ways in which progress can be made: acknowledging wrongs of the past while looking toward a more productive future; stepping up the provision of immediate remedies;

and revising the approach to native concerns so as to provide for a framework of co-operation on the basis of equality.

DISABILITY

The equal treatment of persons with disabilities is a constitutional and legal right, not a privilege. Despite this, it is sometimes difficult, in practice, to convince the general public, and more particularly those who are in a position to bring about changes, that disabled people should have an equal chance with everyone else. Too often, a call for improvements is heard as a plea for special favours, and concessions are offered as acts of charity rather than a straightforward human right. There are, nonetheless, some signs that the recognition and enjoyment of this right are at last becoming a reality. The Department of National Revenue has agreed to produce tax information and forms in braille and other alternate media. The Employment and Immigration Commission has put in place several programs to help disabled persons find employment. The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission has licensed a new National Broadcast Reading Service. And, as a one-year demonstration project, the Air Transportation Association of Canada has agreed to provide braille and large print safety cards to blind and vision-impaired air passengers. All these and other initiatives reflect a practical commitment to equality of opportunity and are a welcome indication of better things to come for disabled people. There is also ample evidence, however, that much remains to be done.

OPENING DOORS

Last year we reported our intention to see how well certain federal departments were meeting the needs of their disabled clientele by surveying some of their facilities. Public Service Commission regional offices, Employment and Immigration Commission employment centres, Health and Welfare pension offices and Taxation centres were included because of their frequent contacts with the public. Our own regional offices were added so as not to let the critics escape examination.

The idea was to measure these agencies against accessibility standards that offer comprehensive guidance on how to meet the needs of all disability groups. The new Canadian Standards Association norms go well beyond questions of ramps and door size, important as these may be, to look as well at issues of concern to the blind and visually impaired and to the deaf and hard-of-hearing. In short, they provide a reasonable, state-of-the-art proxy for equality of access for disabled people.

Given that the standards were not officially in effect when we checked the thirty-two selected offices, it was hardly to be expected that they would fully measure up. What was surprising was the fact that, in many cases, they failed to meet earlier Public Works standards that had

been in operation since 1985. Many had washrooms that could not be used by people in wheelchairs, for example, or obstructions in hallways that posed safety risks for the blind or visually impaired. As a way of establishing a benchmark that departments can use to correct their shortcomings, the survey, small though it was, showed just how easy it is to assume that performance automatically follows policy.

This applies as much if not more to Canadian Human Rights Commission offices; our own facilities were anything but a model of excellence. And if, like the other organizations involved, we could argue that the Department of Public Works was responsible for the leasing arrangements, in practice — and in the eyes of the public — we must accept a good part of the blame. Our response was immediate: we set out to bring our offices into line with the new standards as quickly as possible, or failing that, to move to more acceptable premises. This is not a process that can be accomplished overnight, but we have developed a plan that will see that it is done. The other organizations involved are taking a similar line.

An encouraging new Treasury Board policy on accessibility requires departments to submit plans on how they intend to make their facilities usable by the disabled public over the next five years. We also take heart from the success that Public Works has had in obtaining significant new funds for this purpose. Our sense is that managers will be paying closer attention to this issue from now on, and this in itself is a significant step forward. The Commission will be following up closely to see that this attention translates into meaningful action.

While we continue to believe that the best approach in this instance is co-operation rather than confrontation, it must be plain that adapting buildings to make them usable by the disabled public is not an act of official benevolence but a legal requirement to remove systemic barriers. As such, it requires continuing and concerted government attention. Nor does our own involvement end with the survey of a handful of federal buildings; a second phase of our access program is under way and will involve reviewing about fifty banks and postal outlets.

In 1990, we also examined the availability of public telephone services to the deaf and hard-of-hearing and of public information in a format suitable for the blind and visually impaired. We began by checking federal departments and agencies to see whether telecommunication devices for the deaf (TDDs) were available and working. A similar study conducted by the Canadian Coordinating Council on Deafness in 1988 had found that 85 percent of the calls to federal departments went unanswered. This led Treasury Board to write to departments reminding them to maintain TDDs, to train personnel on how to use them and to advertise their availability. One might have expected this initiative to change the situation substantially, but preliminary findings were mixed. The situation had improved: thirty percent of our TDD

calls were answered promptly and another twenty percent were answered within three attempts to place the call. However, an unacceptable number of phone units either did not work or were not answered. And on some occasions it was clear that the employee who answered the TDD unit was uncertain how it worked. It will take more than a reminder note from Treasury Board to ensure departments have the right equipment and know how to use it.

As for the availability of public documents in alternate formats, we were more than disappointed to find that few departments have given any thought whatever to the issue. Since only four of forty-eight departments surveyed had a policy on producing such publications, and only twelve had included the possibility of doing so in their annual plans, it is not surprising that only twenty had produced even one publication of this type, ever. This is hardly an inspired performance, especially since the Treasury Board directed all departments, in 1982, to set aside a fixed percentage of their total publicity and information budget for the provision of pamphlets and publications in alternate formats. Even worse, this directive was publicly cited in 1982, 1983 and 1987 as proof that the Government had fully responded to a 1981 recommendation of a Special Parliamentary Committee report on obstacles to equality faced by disabled persons in Canada.

ALL ABOARD?

Transportation is a perpetual concern for people with disabilities and, once again, the performance of public and para-public bodies is a mixed bag. This was a point we tried to make in a submission to the Royal Commission on National Passenger Transportation in November. In particular, we emphasized that the right of the disabled passenger to decide whether an attendant is needed, the right of a person requiring an attendant to have both travel for a single fare, the right to equality of access, and the right of the disabled passenger to determine what unavoidable personal risks will be assumed had all been recognized as cornerstones of accessibility.

Action on these fronts has not been swift. Nonetheless, there were signs of progress by the end of the year. In October, the National Transportation Agency initiated an inquiry into whether the policies of Canadian air carriers constitute obstacles to the mobility of disabled persons. In November, the Agency submitted regulations which will allow an assistant to a person with a disability to travel free, and a disabled person who requires an additional seat to fly at no extra cost. This is a welcome development, and we must hope that there are more to come.

ECONOMIC INTEGRATION

Last year we reported some of the difficulties people with disabilities have in taking their place in the work force, and the problems which confront them when they do. The Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons undertook a complete examination of this question in 1990 and tabled a special report, *A Consensus for Action*, in the House last June. It noted the many Parliamentary reports that have urged government action on this issue, among them: the *Obstacles* report (1981), the *Equality for All* report (1985) and the *Challenge* report (1988). It was a frequent source of comment at Committee hearings that many of the problems persisted in spite of parliamentary recommendations and official promises to act. This latest report therefore called for a more effective mechanism to monitor, advocate and co-ordinate efforts on behalf of disabled persons; a comprehensive review and reform of legislation and regulations; and an audit of the Federal Public Service's employment equity program from this perspective.

These are all measures which the Commission would endorse. Unfortunately, the Government's response to the report was not encouraging. Behind such rhetorical flourishes as "the Government of Canada reaffirms its responsibility to take the lead", there appears to be little by way of practical commitment. In an unprecedented move, the Committee issued a statement that its recommendations had "been met with extremely vague commitments that amount to a continuation and enhancement of the status quo". It called on the Government to look at its recommendations again and provide clear, complete and concrete responses.

Policy makers must understand that the effort to ensure equality for persons with disabilities has to be pursued on many fronts. The Americans with Disabilities Act, 1990, goes a long way in that direction by setting out standards for equal treatment in areas as varied as education, transportation and public accommodation, along with time frames for reaching them. Because of its concrete and systematic approach, the Act is seen by several disability groups as an example of what might be done in Canada.

The Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped and the Canadian Disability Rights Council, for example, are suggesting omnibus legislation that would, among other things, amend the Human Rights Act to require reasonable accommodation, change the Broadcasting Act to require captioning as a condition of licensing, ensure that the Elections Act requires all polling stations to be fully accessible, and update the Income Tax Act to provide a refundable tax credit to disabled persons. These recommendations are not new; nor are they particularly controversial. The idea of developing a comprehensive reform package is worth pursuing, if only because it would involve a public debate about the need to make disabled persons

full and equal members of society, and would specify the many actions, legislative and other, that must be undertaken if that is to happen.

By general agreement, there is one statutory amendment that is absolutely pivotal if federal legislation is going to have the necessary clout: the incorporation in the Canadian Human Rights Act of the duty to accommodate special needs. A recent Supreme Court decision goes some way towards interpreting the Act in this sense. As Madame Justice Wilson wrote for the majority, in *Alberta Human Rights Commission* v. *Central Alberta Dairy Pool*, "where a rule has an adverse discriminatory effect, the appropriate response is to uphold the rule in its general application and consider whether the employer could have accommodated the employee adversely affected without undue hardship."

This statement does not, however, resolve the issue. Also, according to the majority opinion, the need to assess a person's ability to do a given job and to make reasonable efforts to accommodate that individual's needs exists only when the discrimination results from the adverse effects of a neutral rule. In other cases, where directly different treatment of a particular group results from a reasonably necessary job requirement, there appears to be no duty to accommodate. As a result, we remain of the view that an amendment to the Act is required.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The best hope of improving the economic integration of disabled people lies in pursuing employment equity initiatives. After three years experience, however, the results are not encouraging. There has been an overall increase in the representation of disabled people in the federally regulated domain of less than one percentage point; and the situation in the federal Public Service is, if anything, worse. Treasury Board's program to improve the situation has been in operation nearly three years longer than the Employment Equity Act, and departments should therefore be in a much better position to demonstrate tangible results. The increase in representation was, however, well below the increase seen in the private sector — 0.1 percentage points compared with 0.6.

Even these small increases may be suspect. Some organizations appear to have "improved" their self-identification process. The concern is that counting persons with minor difficulties which do not limit their employment opportunities may be artificially swelling the statistics, and that companies are encouraging this to make themselves look good. What is clear is that some institutions are not following the guidelines set down by the Employment and Immigration Commission on when and how people should identify themselves as disabled. Some disabled groups are so troubled that they have asked the Federal Court

to instruct CEIC to enforce the regulations. Whatever the Court decides, we certainly agree that companies should be measured on the basis of true employment gains and not on statistical legerdemain.

MENTAL DISABILITY

People with mental disabilities have had particular difficulty in convincing us that they are people first and disabled second; and as a result their right to be accommodated within the social mainstream has still to be won. We deny them the possibility of being witnesses in a court of law, for example, because they are allegedly unable to understand the meaning of the oath; or we continue to employ them in special shops at less than the minimum wage by calling their work therapeutic.

Until recently the mentally handicapped were even denied the right to vote. While this restriction was struck down by the courts in 1989, practical problems remain. Our submission to the Royal Commission on Electoral Reform reflected on several of them, including the lack of proper training for enumeration and returning officers, the absence of materials that would make voting easier for the mentally disabled person, and the arbitrary way in which their capacity is determined. The Canadian Disability Rights Council is now studying the possibility of arguing that the way federal cost sharing is used to keep people in sheltered workshops is contrary to the Charter of Rights and Freedoms. Meanwhile, we all need to look more closely at our own attitudes and assumptions about persons with mental disabilities, and consider whether our reasons for excluding them from so much of our daily lives have not more to do with our own ignorance and fears than with their abilities.

DRUG TESTING

The Commission has consistently argued the case against across-the-board drug testing. Our stand is based on the Canadian Human Rights Act, which prohibits discrimination against those who are or were previously dependent on a drug. It is also founded in jurisprudence that states that those who are adversely treated because of a perceived association with a protected group are themselves protected by human rights legislation.

In May, the Government announced a strategy that would have resulted in a widespread program of drug testing in the transport industry. The proposal called for pre-employment testing, testing at regular medical check-ups, testing following any accident or near-accident, testing as a result of observed behaviour, and random testing. The Commission restated its position before a Parliamentary Committee convened to examine and report on the drug testing strategy. The Committee generally accepted these arguments, but ended by recommending a

limited program of drug testing within the transport sector. The Government later announced legislative plans that closely paralleled those recommendations.

The Commission recognizes the employer's right to require stringent job standards for those who work in safety sensitive positions. We also accept that it may be necessary to use testing as a reasonable condition of employment for some jobs when there is no other more appropriate way to ensure public safety and where the decision taken is essentially a medical one. A positive test is not proof of impairment or of drug addiction. It shows only that the person concerned has at some time in the recent past used the detected substance. Generalized or random testing is a needlessly intrusive procedure that relates very poorly to its ostensible aim of preventing impairment on the job. This is why some U.S. companies are now turning to simple tests of co-ordination to identify employees who may have a drug problem. These are not only less intrusive but, unlike drug testing, they actually measure the individual's ability to perform the job.

Generalized drug testing has now moved beyond the transportation sector. The Toronto-Dominion Bank announced a policy of drug testing for new employees in October. Although designed to be rehabilitative rather than punitive, the policy nevertheless provoked a strong reaction on the part of the Canadian Civil Liberties Association, which sought to file a complaint with the Commission. It would be premature to comment on the outcome of that action, or on the question whether the Bank's program is discriminatory within the meaning of the Canadian Human Rights Act. Nevertheless, we remain of the opinion, as do the medical and legal professions, that there is no good social policy reason to support an across-the-board drug testing program.

AIDS

The spread of AIDS continues. Yet the misplaced public anxiety we referred to in our last Annual Report seems, at times, to have been replaced by public lethargy. We are not sure which attitude poses the greater danger: problems do not respond well to large doses of public alarm; nor do they disappear because we close our eyes to them. In the circumstances, we remain firmly of the view that there is no substitute for effective education, both to help Canadians understand the nature and scope of the disease and to ensure that people with AIDS are not further harmed by ill-conceived or punitive acts.

In this context, the National AIDS Strategy announced in June was not, in our view, as convincing as it might have been as a practical commitment to public education on the scale required. One cannot fail to be concerned, for instance, that the long-standing governmental commitment to include sexual orientation among the prohibited

grounds of discrimination in the Human Rights Act is still unfulfilled. While AIDS is evidently not limited to the homosexual community, that group remains one of those at greatest risk, and there is a direct connection in the public mind between the two, one that leads to discrimination of a most hurtful kind.

Many who have looked at the issue, including the Royal Society of Canada, have concluded that adding sexual orientation to the list of protected grounds is a necessary component of any concerted program to safeguard the well-being of those afflicted. The AIDS Strategy itself notes the importance of quality of life to those whose life expectancy is curtailed, and the unhappy impact of discrimination on people who are already suffering. In spite of this, the Strategy is silent on the need to strengthen human rights protection for the many people with AIDS who are homosexual.

This does not mean, however, that people with the AIDS virus cannot be helped by the Commission. Last November, the Federal Court of Appeal made it clear, not only that an individual cannot be discriminated against because of the ungrounded fears of fellow employees, but that the real employer cannot hide behind the contractual delegation of a particular service. The case involved an individual who was hired as a cook for a Canadian Pacific work crew in rural Saskatchewan. When it became known that he had been diagnosed as HIV-positive, the CP supervisor on site suggested that he posed a health threat to others and was himself in danger of attack. Fearing for his own safety, the employee quit the job. The case before the Federal Court largely revolved around the technical issues whether a true employment relationship existed between CP and the complainant and whether the catering firm which contracted its services to CP was within federal jurisdiction. These issues aside, however, the case was a landmark affirmation of the position that HIV cannot be transmitted by casual contact and of the ability of the Commission to assist those who are discriminated against because they have the virus.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

Despite the wide variety of agencies in this country designed to deal with the problem, the Commission's own complaints statistics, public enquiries in several provinces and the daily chronicles of the media make it plain that we are far from immune to xenophobic attitudes, and that many Canadians are persuaded that we are entering stormy seas.

How is it that these animosities die so hard? What is one to make, in 1990, of the desecration of cemeteries and places of worship? Or of the sale of pins and posters aimed expressly at promoting racial or religious intolerance? Or of white supremacist rallies that harken back to the heyday of the Ku Klux Klan and preach the same atavistic drivel? To the extent that these are scattered incidents, they can no doubt be dismissed as the sorts of marginal aberration that grab

headlines. But it would be more than a little complacent not to regard them as part of a more general and persistent malaise, in Canada just as much as anywhere else.

The Commission receives a steady flow of complaints alleging discrimination on grounds of race, origin or religion. Our findings, like those of other human rights bodies, show that racism and bigotry are alive and well in public and private workplaces, in schools and shops, in government departments, banks and television companies, as well as in the streets and in the backrooms. A foreign accent was enough to get a television employee fired in one case dealt with by the Commission, while in another, the race and colour of the complainant seem to have been sufficient to have him struck off a list of potential employees. Scenes of unarmed Mohawks being stoned last summer were perhaps the most chilling reminder of the barbarity that can be whipped up in what we like to think of as a civilized society.

Of course, the picture is not entirely bleak. After considerable public resistance, Sikh turbans and Indian braids have been accepted along with stetsons and crew cuts in the RCMP, while kirpans are increasingly regarded as simply the articles of faith that they are for many Sikh-Canadians. Ethnic organizations and concerns are not without support from mainstream Canada, and federal departments and agencies, like many other organizations, are investing in "awareness training" and "managing diversity".

In December, there was a welcome affirmation of more humane values by the Supreme Court in response to Charter challenges to several laws prohibiting hate propaganda. In a case that pitted this Commission against John Ross Taylor and the Western Guard Party, and in others raising similar issues, the majority of the Court invoked Canada's constitutional and international obligations to uphold equality and pluralism and a need to check the social damage that results from hate propaganda aimed at particular cultural or religious groups. According to the Court, "it undermines the dignity and self-worth of target group members, and, more generally, contributes to disharmonious relations among various racial, cultural and religious groups, as a result eroding the tolerance and open-mindedness that must flourish in a multicultural society...."

Reluctant as one must be to invoke limitations on freedom of speech, and with great respect to the minority view on the Court and to others who have defended that view in the press, we believe that hate propaganda is, on balance, sufficiently distinguishable from other contentious or unpopular views, both in intent and in effect, that to afford it constitutional protection would be a self-defeating exercise. Our Constitution is, among other things, our most encompassing statement of the Canadian rules of fair play; to permit deliberate hate propaganda under the guise of free speech would be tantamount to condoning the injustices we wish to attenuate.

IMMIGRATION

That Canada is already a pluralistic society and likely to become even more so is a truism of our time. But recognition of that reality and fulfilling the promise of a multicultural community are not synonymous, and it is difficult to imagine an area more in need of sustained public attention. The relation of national and local demographics to social policy and human rights is fraught with problems, not least when it comes to the question of immigration. Last October, in recognition of changing socio-economic needs, the Government raised Canada's annual immigration targets over the next five years. It did so at a time when conditions in less fortunate parts of the world continue to push people to seek a better life in countries like ours. These new Canadians are no different from others who left Europe in the past to build new lives in this bountiful land, no different except that, to be honest about it, most of them are no longer from so-called traditional sources and many of them are not white.

Cases brought to the Commission still too often suggest that prospective immigrants and even visitors from non-traditional sources can be subjected to treatment from Canadian officials that would not be visited on immigrants of European extraction. Nor can we forget that tough economic times tend to provide a breeding ground for racial prejudice, and that Canadians are not immune to the human tendency to pick on those who are most vulnerable. Equality of opportunity, one cannot repeat too often, applies to everyone in Canada, not just to the secure and the comfortable.

The Commission has not been helped in making this point by what appear to us to be legalistic challenges in cases involving would-be immigrants and visitors. It has not been easy to establish Commission jurisdiction on behalf of individuals who do not fit comfortably within established categories or who have difficulty documenting their bona fides. We are therefore pleased to record two positive developments during 1990. One was an acknowledgement by the Minister of Immigration that a black, non-Canadian inmate of a federal penitentiary who alleged that he had been harassed by prison employees was indeed lawfully present in Canada for human rights purposes. The second involved a decision by the same Minister to permit Mrs. Sally Espineli to return to Canada after she had been deported for misrepresenting her marital status to obtain a job in this country. Several similar cases are under consideration, and the number seems set to increase. All the more reason to assert that Canada's human rights principles should not arbitrarily lose their effect at our international frontiers.

Other cases were brought against the Department of External Affairs by persons sponsoring relatives who wish to visit or immigrate to Canada from various third-world countries. The legalistic stance adopted by that Department — particularly on the question whether

there is a bona fide "victim" under the Act — is far from helpful, but the Commission continues to look into the matter and to argue for evenhanded treatment for all non-Canadians seeking to enter this country, whatever their place of origin.

POLICE-MINORITY RELATIONS

Incidents involving the shooting of black youths by police officers in Metropolitan Toronto and Montreal again prompted public inquiries into the possibility that race was a factor in the behaviour of the police officers concerned. Similar incidents involving aboriginals and the police have left a strong impression, rightly or wrongly, that some groups are picked on because of their colour. Unless racial, ethnic and other minorities can participate more completely in all areas of Canadian life, tensions of this kind will continue to simmer below the surface and may even come to the fore in serious violence.

The face of Canadian police authorities remains very largely white, even in areas with substantial native or racial minority populations. Removal of some of the more obvious barriers to recruitment — prohibitions on turbans or braids, for example — no doubt helps to improve the representation of minorities, but it is important to look at the long haul. The RCMP has taken the initiative in several ways: by establishing a special recruiting team that is itself a better reflection of the Canadian mix; and by deciding to recruit native Canadians as full, not Special, Constables and give them the training they need. More and more police authorities in Canada and the United States are also realizing the benefits of engaging in a dialogue with community organizations to foster mutual trust and respect. These efforts are laudable and ought to continue. The presence of a minority relations officer on each police force is a minimum first step.

Even if such problems are not peculiar to police forces, they inevitably take on a more oppressive us-them aspect in that context. A further difficulty arises insofar as the police show a persistent reluctance to expose their actions to independent examination. With few exceptions, complaints of mistreatment are still dealt with internally unless the complainant initiates a court action. Given the apparent conflict of interest involved, such a process strikes us as inherently unsatisfactory, and we would strongly recommend setting up more objective public review processes throughout the system.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

In last year's Report, we observed that employment equity data for visible minorities were "not markedly different" from the previous year. Regrettably, we again have to observe that the situation has not changed that much. Overall, the figures tabled by the Minister in December show that some 6.7 percent of the workforce regulated by

the Employment Equity Act was made up of members of this group compared with an availability figure of 6.3 percent. This looks much better than it is because of the strong representation of visible minorities at the clerical levels of the banking industry. Among more senior ranks, the overall results were less satisfactory at 2.8 percent. In the federal Public Service, overall representation was 3.1 percent and 1.8 percent in the Management Category, which is obviously unacceptable.

Moreover, for many who have overcome the initial barriers to employment, the workplace is still no haven of racial harmony. Harassment and discrimination from coworkers and management are more commonplace than we like to admit, and remain a continuing subject of complaints to the Commission. The message would appear to be that academic or intellectual achievements are not enough to overcome prejudice against the colour of one's skin. The racial cliquishness of Canadian organizations is sorely underestimated. Only those who have challenged it know how deeply dug in its psychological defences can be. Many immigrant women who are also visible minorities suffer the kinds of multiple disadvantage that all but guarantee the bottom rung on the economic ladder. Often hampered by problems in communicating in either English or French, and with precious little opportunity to remedy this, such women can find themselves bearing heavy burdens without any means to earn a decent living. The results, at the very least, are economic ghettos consisting almost exclusively of immigrant, visible minority women with little control over their own situation and no one to turn to. Unions and collective bargaining are as alien to these situations as is the awareness of individual rights.

Visible minority immigrants, both men and women, also encounter problems in having their credentials validated in Canada — something that appears to be much more easily surmountable by immigrants from traditional sources. Any arbitrary assumption that professional training standards in non-European countries are necessarily inadequate is quite untenable and frequently just another form of racial stereotyping. Some provinces have adopted more progressive validation criteria for foreign professionals, regardless of national origin, a trend we welcome and encourage.

SEX

That "humanity is dual", as Madame Justice Bertha Wilson reminded us last year, and that both sexes should be equal in their humanity and in their rights, is, despite its obviousness, far from being a fact of Canadian life.

Twenty years ago, after an inquiry that lasted three and a half years and examined thousands of briefs and letters, the Royal Commission on the Status of Women put forward a report which, it was hoped, would lead to sexual equality for women in Canada. Today, as we stand back and

look at what has been achieved over the last two decades, we can certainly observe that women have entered the labour markets in record numbers. Greater control over their own lives and a more fully realized equality are, however, much harder to discern. The formula of economic independence may have worked for some women, but it has hardly proved a universal answer, and the statistics on the practical equality of the sexes, whether in the workplace or elsewhere, are as sobering as they have ever been. Not only is it amply documented that women are still the frequent target of sexist behaviour, but almost any indicator of socio-economic well-being is more favourable overall to one sex than to the other.

A good measure of the problems still faced by women are the sex discrimination complaints that are commonly dealt with by the Commission. Two settlements from 1990 suggest the general problem. In one case, a women applying for a personal loan was required to have her husband co-sign the application. The bank agreed to remove her husband's name as co-signer of the loan, paid her compensation and provided a letter of apology. A second settlement involved a complaint about the National Film Board's refusal to hire women for location work in Africa. One might have thought that egalitarian attitudes would have made greater strides in the film industry than among more conservative institutions, but one would apparently be wrong. The complainant in this case received a letter of apology and substantial compensation for lost wages and injury to self-respect.

The mere fact that it was necessary in the 1990s to file a human rights complaint to have a woman's credit-worthiness or capacity to take on a job assessed as an individual is startling to say the least. Both these cases also speak volumes about the assumptions concerning women and their place in the scheme of things that are still embedded in a whole range of establishment attitudes.

Fortunately, things do change from time to time. As we reported last year, the Armed Forces have come to accept a role for women in combat. The Forces have now put in place a plan to open up all except submariner positions to women and to use objective recruitment criteria in doing so. More and more women are indeed being integrated into all ranks of the Army, Navy and Air Force, and especially into combat trades. There are now women with a combat engineer regiment and piloting CF-18s, and a number have already seen combat-related duty with the Canadian contingents in the Persian Gulf.

One of the least powerful groups in our society are prison inmates. The problems of women prisoners have been identified on numerous occasions over the last twenty years, most recently in *Creating Choices*, the 1990 Report of the Task Force on Federally Sentenced Women. The Commission was among the organizations that urged the Government to implement the recommendations put forward by the

Task Force and, in particular, the replacement of the one inadequate prison facility for women (located in Kingston, Ontario) by five regional facilities. In this context, the Commission was happy to learn of the Government's decision to close the Kingston Prison for Women, and, moreover, that one of the new facilities will include an aboriginal healing lodge.

SEXUAL HARASSMENT

Over the last twenty years, the debate about whether sexual harassment is a "real problem" has given way to a recognition that some all-too-familiar attitudes and acts do indeed amount to harassment and could well be done without. Recent judicial decisions and complaint settlements have made it quite clear that sexist behaviour is a form of harassment. Nor is this simply a question of manners and morals. Harassment causes much individual suffering, but it can also entail broader problems for the institution and personnel concerned. When the workplace is known to be contaminated by harassment, the results can be seen in such forms as demoralization and absenteeism. In recent Commission settlements, employers have also been required to pay substantial compensation, to agree to human rights training for staff, to post public letters of apology, and to distribute harassment policy to employees. Settlements have included sanctions against individual harassers that ranged from a written reprimand to mandatory counselling or even dismissal.

If harassment is an increasing source of general discomfort to employers, the most significant development in 1990 was probably a ruling by the Ontario Workers' Compensation Board that it may also be the cause of a legitimate workplace injury. Rulings like this reinforce three essential points: that being harassed is a devastating experience for the victim; that victims are not expected simply to put up with it for the sake of their jobs; and that condoning such behaviour is likely to prove costly for employers. All this would, of course, be largely unnecessary if the institutions themselves moved firmly to prevent persecution of this sort in the first place.

ECONOMIC EQUALITY

It is hardly coincidental that sexual badgering often goes together with women's subordination in the workplace. But subordination is not the only disadvantage that women have been expected to suffer with a smile; there is an economic double standard as well. The following two figures provide an unequivocal picture of the current economic situation of Canadian women:

- a woman with a post-secondary certificate or diploma working full-time for a full-year in 1989 earned less than a man with no secondary education at all; and

- the average earnings for women who worked full-time in 1989 was sixty-six percent of the average earnings for men; the comparable figure for 1969 was fifty-nine percent.

In other words, even though employment and pay equity programs have been in place for some time, the wage gap is evidently not closing rapidly enough.

The levels of female participation in the work force are far from being consistent, but for the so-called doubly-disadvantaged women who are also members of another target group, things are even worse. They still lag well behind all other groups in terms of economic opportunities. In 1988, for example, sixty-four percent of all male workers earned over $30,000. This compared with twenty-four percent of all female workers, eighteen percent of visible minority women, eighteen percent of disabled women, and only fourteen percent of aboriginal women. Other inequities can be seen in the large representation of women among those who are often called the "working poor", and a similarly high proportion of female employees among part-time workers who do not enjoy the job security or benefits which accrue to full-time workers.

Part of the answer to this problem — and we should make no mistake that it is a human rights or equality problem — obviously lies in designing income and other support programs to take account of the special situation and needs of today's women. Better childcare arrangements, for instance, are long overdue and would give working women more flexibility in coping with family responsibilities as well as a greater chance to participate in the work force on an equitable basis.

No less important is the need to extend reasonable pension and other benefits to part-time employees. In the federal area, the Commission took up this matter with the President of the Treasury Board last year. The Government announced in December that it will introduce amendments to allow part-time public servants to contribute to the government pension plan. Amendments will also be made to permit career wind-downs and to increase the pay-back period for employees returning from leave without pay. All these are welcome developments.

But inequities are not confined to the working population. Federal and provincial income security programs are relatively effective in protecting elderly couples against dire poverty, but unattached older women are particularly at risk. According to a 1989 Statistics Canada report, forty-one percent of unattached women who were sixty-five or older fell below the poverty line. The comparable figure for unattached men was twenty-seven percent.

There are some obvious reasons for this. Many women who spend the major part of their lives as homemakers find that when their husbands die or the marriage ends, they are left with insufficient pension credits

of their own and no recent job experience to fall back on. As a result, they must often rely on publicly funded pension programs to make ends meet, programs that are not in themselves adequate to ensure an acceptable level of income. The 1970 Royal Commission on the Status of Women recommended that the Guaranteed Income Supplement be increased so that all recipients would have an annual income above the poverty line. That has still not been done.

One program, the Spouse's Allowance Program, has helped to reduce the poverty rate for married people from sixty to sixty-four. However, as we have pointed out in the past, single and divorced individuals are excluded from this program. Once again, this has a greater negative impact on women, who make up the majority of those most in need in this age bracket. The Women's Legal Education and Action Fund is supporting Charter challenges to the Spouse's Allowance Program on the grounds that it discriminates on the basis of marital status and sex. We need not wait for the results of these challenges to conclude that the way pensions are earned and paid in Canada is still very much in need of critical re-evaluation.

WOMEN IN THE WORK FORCE

There were some indications in 1990 that women's share of jobs covered by the Employment Equity Act was being consolidated and improved in several areas. Not only was their overall representation up to 42.6 percent, compared with a general work force availability figure of forty-four percent, but much of that increase came from gains in full-time employment. Women's share of promotions in permanent full-time work reached almost fifty-five percent. On the minus side, it has again to be said that women remain heavily concentrated in clerical occupations. In spite of some marked improvements here and there, their share of upper-level management jobs, whether among private-sector employers or in the Public Service, remains anything but fair at seven percent and fourteen percent respectively.

But there is more to employment equity than simple arithmetic. Consider, for instance, the fact that thirty percent of the adults landing in Canada in 1990 did not know either official language, a substantial increase from a couple of decades ago, when some nineteen percent of adults were in that situation. Needless to say, people who cannot communicate in either English or French face serious barriers in the labour force, but even among the disadvantaged such handicaps are not evenly distributed between the sexes. Women in this situation not only face greater difficulties in finding employment, they also have to contend more directly with other problems of social integration; even such routine activities as shopping, dealing with schools or public services, or making medical appointments can take on fearful proportions when language skills are lacking.

A 1989 report by the Institute for Research on Public Policy noted that a higher proportion of immigrant than non-immigrant women are located in declining industries and industries with above average unemployment, thus confirming that many immigrant women are in the type of low-paying, dead-end jobs that no one else is willing to take. Among possible explanations for this situation, one can certainly include language problems, difficulties with recognition of foreign credentials and outright sex discrimination in the labour market. The IRPP report suggests that part of the solution is to ensure that all immigrants have access to adequate labour adjustment programs that will increase their mobility and effectiveness in the labour force; that language training and skills-upgrading programs provided by the Federal Government be improved and expanded; and that literacy training and basic education for immigrants with less than nine years of education be given at public expense.

Since 1970, the need for paid, job-related language training for immigrant women has been raised time and time again. In May, the Minister of Employment and Immigration announced a fifteen million dollar language and orientation initiative to help immigrants and refugees, particularly women, adjust to life in Canada and acquire language training. While this action is commendable, the Commission will be watching carefully to see whether it adequately meets immigrant women's needs, especially in light of the Government's intention to increase the immigrant population.

AGE: A STATE OF MIND

Age has tended to be the odd one out among the prohibited types of discrimination. It is not, alas, an unaltering human characteristic like race or sex. It is by definition a relative condition which in one way or another applies to all of us: being too old or too young to meet someone else's standard for social inclusion. One of these standards is frequently a barrier to Canadians searching for jobs. In a time of recession, age discrimination can be a crisis even for the middle-aged, people who are too old to get a new job and too young to get a pension. Can we be sanguine that present efforts to increase the employability of Canadians are enough to deal with this discrimination?

Age is also relative in another sense, for the standards of inclusion or exclusion vary both historically and culturally. In most developed countries, people are now locked into educational and labour structures that are strictly regulated by age. It was not always so; nor is it universally the case. Even our biological clocks are changing, both statistically and individually. In Canada, we mature earlier and stay younger longer; today's declining years are tomorrow's prime of life. Whereas in the areas of race, sex, religion or disability, we more or less know what it means to discriminate, with age, we find ourselves in a situation where it all depends, and what has held good in the past may very well not be true forever.

The concept of retirement, for instance, is in itself a relatively recent social invention. It was introduced into the British Civil Service in 1859, and it was later in that same century that sixty-five was first claimed to be the actuarial point at which "bodily and mental vigour begin to decline". If this view obviously cut little ice even at the time with the likes of Queen Victoria or Gladstone, one may wonder what force it ought to have a century later. Retirement is a social construct, not a state of nature, and we should be very cautious about allowing even such useful but arbitrary forms of age stratification to interfere with our fundamental rights. The opportunity to retire is a benefit for which generations of workers have fought very hard, but another of the great social achievements of this century is to have added over twenty years to our average life expectancy. That, too, has immense repercussions for both our availability to work and the various social programs that inter-relate with our employability.

COMMISSION SETTLEMENTS

Refusing to hire or retain people because they are said to be too old is only the most obvious example of age discrimination. More subtle kinds of bias may arise when age information is used to determine eligibility for benefits or when people are refused credit or mortgage insurance because they are getting on in life. In 1990, the Commission dealt with several such cases.

Age information was, for instance, at the centre of a human rights tribunal decision that dealt with the use of date of birth to determine the seniority of employees who were hired on the same day. As a result of this decision, seniority will no longer be determined by that criterion, and the company's current seniority list will be revised using a completely different system.

Another Commission settlement dealt with an article in a collective agreement that provided for a fully paid-up life insurance policy for employees taking early retirement. The rub was that the employee had to be sixty or over to qualify. The complainant, who was then fifty-nine, felt this to be an irrelevant distinction. The Commission agreed, and the complainant received both the life insurance policy and compensation for hurt feelings.

In a similar case, the employer refused to extend the term appointment of a sixty-six year old, although younger colleagues were being rehired. The settlement in this case provided for the purchase of an annuity that gives the complainant a monthly payment to compensate for the fact that his pensionable time had been curtailed by the refusal to extend his term. In this instance, the employee at least had the option of working past sixty-five. The question whether employers can legally justify requiring employees to retire at that age was the big

issue in 1990 and the subject of the Supreme Court decisions described below.

MANDATORY RETIREMENT

"Mandatory retirement ... remains a form of institutionalized age discrimination in which age, rather than competence, dictates the fate of employees." Thus spoke the 1988 report, *Human Rights and Aging in Canada*, prepared by the then Parliamentary Standing Committee on Human Rights. If this Commission has repeatedly requested that the section of the Canadian Human Rights Act which allows mandatory retirement be deleted, it is not because we do not understand the reasoning behind it, it is because we do not think the rationale can survive contemporary scrutiny. We were optimistic that the Supreme Court, which had heard several significant Charter cases on this subject in 1989, would use the occasion of its ruling to shed a broad but searching light on the matter as it affects our human rights law. This turned out to be the case, but with different results from those we had hoped for.

On December 6, 1990, the Court handed down its decision. The majority held that the Charter should not be used by the judiciary to second-guess provincial legislatures or Parliament on policy matters involving the balancing of rights. Writing for the majority in *McKinney* v. *University of Guelph*, Mr. Justice La Forest stated that "the operative question in these cases is whether the government had a reasonable basis on the evidence tendered for concluding that the legislation interferes as little as possible with the guaranteed right." Had the Court contented itself with passing the responsibility to determine the balance of interests back to the federal and other governments, that might have been understandable. In effect, however, the majority also lent its considerable weight to the position that mandatory retirement is a kind of necessary evil that obviates "demeaning" performance evaluations and allows younger workers and new ideas to find their place, especially in tenured situations such as universities.

The human rights argument, that mandatory retirement *does* discriminate unjustifiably on the basis of age, was very succinctly put by Madame Justice L'Heureux-Dubé. In a dissenting opinion, she observed, first, that "merit rather than age should be the governing factor" and, second, that the "value of tenure is threatened by incompetence, not by the aging process."

> The fear that aging professors will rest on their laurels and wallow in a perpetual and interminable quagmire of unproductivity and stagnation may be a real one. Yet it applies with equal force to younger tenured faculty as well. Peer review, so long as it is

> predicated on the premise of unbiased good faith, provides a healthy injection of critical evaluation and will serve to promote the scholastic standards indispensable to a flourishing university.

With the greatest respect to the majority of the Court, this position seems to us to be more in line with human rights thinking generally and with "a broad and liberal construction of the Charter". In the circumstances, the Commission's position remains unchanged: competence, not age, is the only consideration that should be allowed to determine whether a worker is forced to leave a particular job. This is not to slight the notion of well-merited retirement; it is simply to state that those who want and are able to hold their jobs after "the normal age of retirement" should be entitled to do so. In our view, there is no compelling evidence to suggest that they cannot be accommodated by a reasonably flexible employment system. We must therefore hope that the Federal Government will follow up on its four-year-old decision to remove mandatory retirement requirements for public servants by amending the Human Rights Act to provide the same flexibility for all employees within its jurisdiction.

EQUITY AT WORK

Canada's experiment with promoting greater equality of opportunity in employment is still at the trial-and-error stage. To some it offers a counterweight to the less acceptable consequences of social Darwinism; to others it is little more than wild-eyed centralist engineering. The truth, as usual, is probably somewhere in between. In any event, the Federal Parliament has officially espoused the need to intervene in the job market, not just to censure acts of discrimination, but to pre-empt them. Faced with the stubborn facts that most work forces in this country are suspiciously skewed to the advantage of the white, able-bodied male and that, other things being equal, women and certain minority groups are comparatively underpaid, federal law-makers have chosen to put their authority behind measures for change.

The Canadian Human Rights Act incorporated both principles — the removal of discriminatory job practices and the payment of equal wages for work of equal value — more than a dozen years ago. However, it also left it largely to individual complainants, with some help from the Commission, to challenge the policies and practices that make for under-representation and underpayment. As a means of overcoming chronic and widespread discrimination against women, natives, disabled people and visible minorities, the Human Rights Act alone was woefully outgunned. As time went by, the need for a more dynamic approach made itself felt. In 1986, Parliament approved the Employment Equity Act, which goes some distance in that direction, but despite encouragement from the Commission, it has not yet adopted a similar approach to pay equity. Within this present patchwork of legislation and policy, the results are as follows.

EMPLOYMENT EQUITY

By the end of 1990, the Employment Equity Act had been in effect for over three years. In practical terms, this meant that the more than 360 federally regulated employers covered by the Act had three times reported figures on the representation in their work forces of four traditionally disadvantaged groups: women, aboriginal peoples, people with disabilities and visible minorities. Three years during which Parliament, the public and the Canadian Human Rights Commission had occasion to judge the general effectiveness of the legislation. This is not the place to rehearse the whole history of the Act or the way it fits, or does not fit, with the Human Rights Act as a means of redressing systemic discrimination in employment. Suffice it to repeat four points:

- the Employment Equity Act is premised on a need to uncover the structural and attitudinal reasons that prevent the four target groups from taking their rightful place in the work force;

- the object of the exercise is to redress that injustice by introducing a coherent and sustainable process of equity planning throughout the federally regulated work force;
- while the employers concerned are required to have such plans, they are not required to submit them either to the Canada Employment and Immigration Commission or to the Human Rights Commission, let alone make them available to the public at large; and
- although the Act does not nominate our Commission to enforce the processes by which equity plans are produced, in practice the only avenue of independent and public scrutiny available within the total scheme is the possibility of having a complaint investigated under the Human Rights Act.

Not at all surprisingly, many interested members of the public have been highly sceptical about the enforcement value of this arrangement. It is perceived as being a largely hands-off scheme whereby the Government can comment on the overall numerical outcomes of the process, but no one should inquire too closely into how much fundamental change they really represent.

The Canadian Human Rights Commission was also sceptical and said so when the Act came into force. But as the only game in town, we felt that it was our duty to use the Human Rights Act in every way possible to promote the clearly intended goals of employment equity legislation. Moreover, successive ministers had suggested that the responsibility properly fell to our Commission. As a result, as early as June 1988, the Commission set out its own procedures for getting on with the job. With some adjustments based on the learning curve, these procedures remain the basis for Commission action to this day and can be quickly summarized:

- the CHRC will investigate any apparently reasonable complaint from a third party based on the representation data produced under the Employment Equity Act;
- it will invite employers whose representation figures appear to reveal equity problems to undertake a joint review of their employment systems; and
- if the circumstances warrant it and the employer rejects a joint review, the Commission will use the powers given it under its own Act to initiate its own complaint.

In this section of the Report, we will be dealing with three large questions: the results of the Employment Equity Act as we see them; the effectiveness of our own action as a willing but somewhat makeshift enforcement mechanism; and the prospects for changing the

Act to make it a better tool for removing the discriminatory behaviour that is its target.

THE RESULTS OF THE ACT

As the Minister of Employment and Immigration's latest annual report is the first to recognize, there are at least two ways of looking at the results of the Act: as a matter of statistical change over time, and as an evaluation of the measures being taken to improve those statistics. In this Age of the Bottom Line, it is useful to remind ourselves that raw numbers and crude percentages are seldom the whole story. The CEIC Report that appeared in December goes to some pains to provide a perspective on the position of each target group within the Canadian economy as a whole: its participation, unemployment rates, educational qualifications and salary profile. Its overall conclusion: that while growth in the entire work force that comes under the Act was generally slower than for other sectors of the economy, each of the designated groups had nevertheless registered some improvements between 1988 and 1989.

It takes no mathematical genius to realize that even the smallest improvement for a given group is an amalgam of many factors: changes in the way data are collected or presented, for instance, or the statistical averaging of discrepancies between occupational sectors or levels, or simply the net results of varying hiring and firing rates. Global improvements, while a lot better than global deteriorations, have to be treated with caution and, above all, with an overriding sense of the ground still to be made up.

The picture for women — by far the most readily countable target group — always looks best in overall terms: 42.6 percent representation compared with forty-four percent availability in the work force and a gain of more than half a percentage point from 1988 and 1989. What a different story this becomes, however, when we compare employment sectors (banking, seventy-six percent; transportation, nineteen percent) or levels (seventy-six percent of clerical workers; seven percent of senior management) or full-time versus part-time jobs, or wages relative to male employees, and so on. As with all these calculations, of course, the aim is not to hit forty-four percent on the button, but to be able to show that there are real equalizing trends at work in the areas of significant shortfall, and that these can be attributed to deliberate institutional efforts to redress discrimination.

Aboriginal peoples, by contrast, continue to show very small gains with the year-to-year increase, a bare tenth of one percentage point to 0.79 percent. The net result is still a long way from the general labour force availability estimate of over two percent, and at this pace substantial improvement remains a distant goal. The representation of native

peoples, moreover, was low all round and especially so in management and the professions. We should also note that aboriginal women fare even worse than aboriginal men in both opportunity and relative wage terms. The better news for 1989 was that aboriginal peoples' share of full-time hirings increased to 1.2 percent from 0.9 percent the previous year, a trend well worth pursuing but very vulnerable to the last-in, first-out syndrome that dogs any economic downturn.

With the exception of women, all employment equity target groups have obvious reasons to fear that the real goals of the Act can be circumvented by some statistical sleight of hand. Who, after all, is the law intended to help, the long-term disabled or the person who occasionally suffers some physical discomfort? The official accounting guidelines for establishing the representation of disabled people make it clear enough that some reasonable degree of permanency and severity is intended, so that when certain employers show major representation gains due to "improved reporting" — and without, it seems, having hired many people with disabilities — a warning light inevitably goes on.

For this reason, the overall shift from 1.7 percent to 2.3 percent between 1988 and 1989 — even if it does leave the group well short of the global availability figure of 5.4 percent — is not as convincing as it might otherwise be. Certainly, there has been some under-identification in the past among individuals who do not wish to be identified as "disabled", but a number of community groups have also raised with the Employment and Immigration Commission the possibility that certain employers, particularly in the banking area, seem to have broadened the definition of disability beyond anything justified under Government's employment equity guidelines.

"Visible minorities" is another category that is open to a variety of practical interpretations. According to the CEIC, improved self-identification is again at least one factor that helps account for the striking increase in overall representation of this group, from 5.7 percent to 6.7 percent between 1988 and 1989. Although much of this growth was in full-time positions, under-representation remains the norm in three out of four industrial sectors (the exception is banking), in upper-level management and among semi-professional and technical workers.

In 1990, the CEIC again provided its own evaluation of employers' performance. Based as they are largely on global representation, these ratings are not all that informative in themselves, but the fact that over fifty percent of employers received no better than a C (the lowest grade) presumably tells us something about the governmental reading of progress that is being made in complying with the law.

THE VIEW FROM THE COMMISSION

There are three main things to keep in mind about the Commission's own work in employment equity. The first is that it covers federal departments and agencies as well as private sector employers who are subject to the Employment Equity Act. This represents, in all, close to one million Canadian jobs. The second is that, while we cannot refuse a reasonable complaint and may even initiate some of our own, we have no power to impose a remedy. That can only be done by a human rights tribunal after it has formally heard all the evidence for and against a charge of discrimination. The third and the most important is that our approach focuses heavily on that part of the Act which deals less with numerical abstractions than with how specific inequities can be identified and permanently corrected.

To do that, the Commission has come up with the idea of a joint review. This is an opportunity to work through, in collaboration with our staff, the three straightforward steps that the Employment Equity Act considers to be indispensable for sound equity planning: (1) an analysis of the proportions of each group actually available to work for the organization in question; (2) a thorough review of all key employment systems to see what is preventing those groups from achieving their fair share of jobs; and (3) the development of a plan with workable goals and timetables.

At the end of 1990, the Commission was involved in seventy-eight employment equity actions, sixty-one of which were complaint investigations and seventeen joint reviews. Of the complaint investigations, twelve began in 1988-1989 and the remainder in 1990. The latter include forty-six complaints from one organization, the Assembly of Manitoba Chiefs. Seventeen were filed in June and alleged significant under-representation of aboriginal peoples in a broad array of employers under the Employment Equity Act. In December we received a second set of complaints from the AMC against twenty-nine federal departments and agencies alleging the same type of discrimination.

One major complaint marked an anniversary of sorts at the end of 1990. It was December 1988, when the Disabled People for Employment Equity Rights Group in Toronto filed a complaint against nine employers who, it felt, had an under-representation of disabled people that reflected discriminatory employment practices. The Commission tried to establish a collaborative process for investigating these complaints with the employers concerned, and at the same time — to make best use of their and our resources — invited them to take part in a joint review of the employment situation for the other three target groups as well.

The key premise behind the Commission's approach was that employers who were complying with the Employment Equity Act

would already have followed the three main steps — availability analysis, job systems review and corrective planning. They would therefore be able to give an account of themselves in a timely way and thus minimize the need for a more adversarial investigation.

This proved to be unduly optimistic on our part. Only five of the nine employers cited in the complaints were willing to sign a co-operative agreement: Canadian National, the Royal Bank, the Bank of Montreal, the Toronto-Dominion Bank and the Canadian Imperial Bank of Commerce. It is these five who have made the most progress in the course of the year. The significant gaps in their work force representation have been identified, and a review of job policies and practices is under way in most cases. It is expected that a resolution for four out of the five complaints will be proposed in the first half of 1991.

Where there were no agreements, progress in investigating the Disabled People's complaints has been in the slow-to-stop range. The CBC has so far refused to provide information required for the investigation and has challenged in Federal Court the validity both of the complaint and the Commission's actions. Bell Canada has also refused to co-operate in investigating the Disabled People's complaint pending the outcome of its challenge to the complaint initiated by the Commission. Canada Post and Scotiabank, while contesting the validity of the complaint, have reluctantly agreed to co-operate, but progress has been exceedingly slow. The process of obtaining information is still a matter of pulling teeth, and it is impossible to predict when, or even if, a proposed resolution will be forthcoming.

Given this mixed experience in obtaining investigation agreements, the Commission decided, in dealing with the seventeen complaints under the Employment Equity Act by the Assembly of Manitoba Chiefs, to move as quickly as possible to the analysis of availability. Instead of checking whether employers had already done this, we asked them directly to provide their count of aboriginal employees in the major job groups that make up the twelve occupational categories. Our aim is to produce an investigation report and a proposed settlement by the June 1991 anniversary of these complaints. Given the scope of the other twenty-nine complaints by the Assembly of Manitoba Chiefs last December, against federal departments and agencies, the Commission is trying to enlist the co-operation of Treasury Board, as the overall federal employer, to ensure that the investigation is as comprehensive and efficient as possible.

The process of carrying out a joint review was also bedevilled by problems in getting the employers to sign on. Of the original nineteen invitees, seventeen eventually agreed to co-operate in the course of 1989. Nineteen ninety was therefore largely devoted to carrying out the review itself. The rate of progress was determined mainly by the analysis that had already been done by the employer, which in turn often depended on the resources it had devoted to the task. Six of these

reviews are expected to be completed early in 1991 and the remainder as the year progresses.

LOOKING AHEAD

Even in their present form, the Employment Equity Act and the equivalent Treasury Board policy have generated a great deal of public concern about the inequities behind the statistics. The nearly eighty actions in which the Commission is directly involved cover almost 600,000 jobs in the public and private sectors. If we complete all our seventeen reviews and resolve most of the older and some more recent complaints in 1991, there will still be more than enough to work on in the years ahead. We must also hope that the courts will get a chance to sift through some of the critical jurisdictional and procedural questions raised by CBC's and Bell Canada's refusal to accept the validity of either the Disabled People's complaints or our own. Such decisions will have a great bearing on the credibility and practicality of the whole employment equity process in Canada.

Nineteen ninety-one is also supposed to see a legislative review of the Employment Equity Act. Advocacy groups, employers and the various federal agencies involved have been gearing up for this event by trying to bring into focus the various substantive and procedural issues that have dogged its progress so far. This process will no doubt intensify as the year goes on and various viewpoints jockey for public support and parliamentary attention.

For our part, we have been reflecting on nearly three years experience of preparing the ground and working as closely as circumstances would allow with employers and complainants alike. Faced with a wide divergence of views about the legal rationale and underlying administrative logic of the Act, we have tried throughout this phase to emphasize just two things: that it was clearly intended that this Commission monitor the application of the Employment Equity Act, as the only independent agency involved and in view of the enforcement tools provided in our own Act; and that the purposes of both Acts are best served by trying to make the exercise work and not by arguing the legislator's call. By the middle of 1991, we will have before us the fourth set of annual reports produced by the employers who fall under the Act. It should be possible at that point, and making all allowances for persistent bugs in the data-collection and reporting systems, to assess whether the Act is essentially on track or in need of major revision.

Our experience thus far has been that employers have not always been ready to bite the bullet when it comes to tracking down and removing the specific causes of their under-use of one or more of the target groups. To put it more bluntly, they have simply not complied with the brief but clear requirements of the Act to analyze what was wrong

before they ostensibly tried to put it right. In 1990, the Commission began a series of workshops and seminars with employers to explain what kinds of analysis we think are called for to make equity planning a meaningful and constructive exercise and not mere window-dressing. Whatever the outcome of the legislative review, this is the kind of work that will remain essential to a healthy and progressive employment equity law for Canada. As to whether the presumed interaction of the Employment Equity Act and Canadian Human Rights Act has been adequate to the task — or enforcement or oversight should be dealt with in some other way — we would only say at this point that adequacy will ultimately depend on someone having the clear authority to carry out investigations and assessments of employment equity performance that are, and are seen to be, independent and objective.

EQUAL PAY

Equal pay laws are needed, quite simply, because of the persistent gap between men's and women's salaries. Women have been joining the work force in unprecedented numbers in recent decades, but many of them have been finding employment in jobs typically dominated by women, such as clerical work, retail sales, nursing and childcare, all of which tend to be poorly paid.

In part, poor pay for female-dominated jobs can be attributed to the effects of traditional attitudes about the low worth of women's work and their supposedly secondary economic role. While attitudes have changed in recent years, wage patterns have been slow to adjust, and many female-dominated jobs are still paid less than jobs of comparable value in which men predominate. This has played a part in keeping women's earnings below those of men. In 1969, women working full-time made just fifty-nine cents for every dollar earned by men; in 1989 they made about sixty-six cents, a proportion well below that in countries like Britain, France, Holland and Australia. Human rights laws cannot put a stop to this situation on their own, but they can contribute to a solution by ensuring that female-dominated jobs are fairly evaluated and fairly paid.

The Canadian Human Rights Act clearly states the right of female and male employees to receive equal pay for work of equal value. It is less clear, however, how that goal is to be achieved. Under the Act as it stands today, it is up to individual employees or their representatives to complain to the Commission about perceived inequities in wage levels. The onus for initiating change is on the employee rather than the employer, and solutions are therefore haphazard rather than systematic.

This approach has produced some successes, it must be said, since the Act came into force in 1978, but dealing with complaints is often a long, litigious process that in many ways only scratches the surface of the problem. Because the Commission believes that sex-based wage differences reflect discriminatory patterns across whole pay systems, it

has recommended amending the Act to require that employers take the initiative in identifying and correcting inequities in their compensation practices. In the absence of such an amendment, we are left with only three options: to pursue individual complaints as best we can; to encourage and assist any broader pay reviews that seem to offer the prospect of more comprehensive solutions; and to make use of audits conducted by the Department of Labour under the Labour Code to initiate our own complaints.

At the end of 1990, the Commission was investigating nine complaints lodged by individual employees and another eleven by employees or unions on behalf of small groups of workers. This constituted about two-thirds of all the equal pay cases being dealt with by the Commission at that time. Half of these complaints were made during 1990, and almost all the others dated back no more than two years. Several were close to settlements that could result in the payment of thousands of dollars to employees who have suffered discrimination. The Commission hopes to complete its investigations and make decisions on most of the others before the end of 1991.

The most important systemic case that the Commission dealt with in 1990 involved some 68,000 federal employees in nine predominantly female occupations. For five years, employer and employee representatives (with Commission staff as observers) invested substantial hopes and thousands of hours of work in the Joint Union Management Initiative, a major study of wage rates involving the evaluation of roughly 3,200 jobs. In the end, however, despite efforts to achieve a settlement acceptable to all, the parties could not agree on the size of the actual wage gap between female-dominated and male-dominated jobs or on the salary adjustments necessary to ensure pay equity. Early in 1990, negotiations broke down and the Treasury Board unilaterally announced interim payments to secretaries, clerical workers and educational support staff.

The unions were not persuaded that justice had been done, and one of them, the Public Service Alliance of Canada, lodged a supplementary complaint with the Commission, alleging that the Treasury Board's payments had failed to eliminate wage discrimination. The Commission had to pass judgement on matters it had hoped would be settled between the parties. Was there still wage discrimination between male-dominated and female-dominated jobs after the unilateral payments were made? And how should the disconcerting array of non-cash benefits, from vacations and insurance to sick leave, be factored into wage calculations to ensure true pay equity between the sexes?

After further analysis of Joint Initiative data, the Commission concluded in the fall of 1990 that not all discrimination had been dealt with. It therefore requested that a human rights tribunal be established to consider the case, which will be the largest ever to go before

a tribunal or a court in North America. Given its complexity and the sheer volume of evidence to be presented, we must regrettably anticipate that considerable time will pass before the public service complaints, one of which dates back to 1979, will finally be resolved.

On the brighter side, the Commission was also involved during 1990 in an important equal pay initiative launched jointly by the Government of the North West Territories and the Union of Northern Workers after the filing of a complaint by the union. We have been providing as much technical advice as possible and are pleased to report that a joint study is on track. Moreover, the parties have committed themselves not just to getting rid of present inequities, but also to reforming the underlying pay policies and structures that gave rise to them in the first place. This case is one example of how an individual complaint may be effective in encouraging an employer into systemic wage reform.

We cannot, however, continue to depend on the investigation of individual complaints indefinitely as the only means toward reaching pay equity. This is another reason we set such store by the mechanism, provided for under the Human Rights Act, whereby the Department of Labour provides the Commission with evidence of infractions that it uncovers in the course of its regular payroll inspections. The fruits of this provision have been limited in the past, but things started to look up in 1990, when the Department referred two cases to the Commission. The first resulted in action by the mining company concerned to eliminate wage discrimination. The second, involving food-services employees of a marine company, is now being investigated by the Commission. On the whole, the Department reports that more and more employers are undertaking their own reviews of pay practices as a step towards voluntary compliance with the Equal Wages Guidelines that were issued under our Act. While the Commission is certainly encouraged by this trend, it is concerned that few employers share the results of these reviews, either with the Department or the Commission. Unless there is a requirement to that effect, the impact of these provisions will continue to be hit-and-miss.

The Commission holds to the view that equal pay for work of equal value is best achieved through comprehensive reviews of compensation systems and is prepared to do all it can to foster a positive, co-operative approach to eliminating wage discrimination. The Commission encourages all employees and unions to co-operate with wage reviews launched by employers for the purposes of pay equity and believes that pay equity settlements should be legally tied into the collective bargaining process to ensure their long-term maintenance.

Though the Commission is doing as much as possible to promote active pay equity initiatives within the framework of the existing legislation, in the last resort the choice lies with the Government: does it want to adopt a systemic strategy to implementing equal pay in the federal sector and embody it in law, or is it prepared to live with the catch-as-catch-can approach of the present complaints-driven process?

CASE WORK

With or without amendments to the law, human rights jurisprudence in Canada continues to progress. The equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms have heightened Canadians' awareness of the value of equal opportunity and anti-discrimination legislation in this country. Questionable social assumptions that had gone almost unchallenged for generations have become the target of individual or group complaints, and each year new aspects of inequality are explored.

Nineteen-ninety was the busiest year so far from our perspective. Not only did the total case load and range of issues continue to increase, but several key questions that will have far-reaching implications for our society were decided by human rights tribunals and the courts. The right of women to work in any field for which they have the essential physical and mental abilities again touched new areas of employment. Disabilities that had been arbitrarily deemed to be incapacitating for certain kinds of work were found, either through medical advances or greater openness of mind, not to be so. The pros and cons of mandatory retirement were given a thorough public workout as the courts tried to reconcile the competing interests at stake. And a not so subtle prejudice against homosexuality was again tested in various ways against our commitments to the basic principles of human rights.

THE SUPREME COURT OF CANADA

In the course of the year the Supreme Court of Canada delivered a succession of judgements in human rights cases. The most notable involved aboriginal rights (the *Sioui* and *Sparrow* cases); the question of reasonable accommodation and the limits of the bona fide occupational requirement defence (*Central Alberta Dairy Pool*); the constitutional validity of mandatory retirement provisions (the *McKinney* case); and a number of decisions involving hate propaganda (*John Ross Taylor*, *James Keegstra*, and *Donald Clarke Andrews and Robert Wayne Smith*).

The significance of the *Sioui* case is that it confirms the Supreme Court's intention to regard documents of understanding made long ago between white administrators and native peoples as not only having the force of binding treaties but having that force in present day circumstances. Four members of the Sioui family admitted to cutting down saplings in Jacques Cartier Park but argued that they were doing so in order to perform an ancestral rite, and that this practice was approved as part of a treaty signed in 1760. The Court agreed, and a tendency in both law and practice to consider such understandings as effectively superseded by the course of history was thus conclusively reversed. Canadians must accept that we not only have a great deal of unfinished business in the area of aboriginal affairs, but that we have unfulfilled but legally binding obligations as well.

In the *Sparrow* case, the Supreme Court adopted a broad interpretation of the constitutional guarantee of aboriginal rights and established a new framework for approaching these questions. The case involved an appeal by Mr. Sparrow against a conviction for using a fishing net that was larger than his band's licence permitted under the federal Fisheries Act. The question before the Supreme Court was whether the Fisheries Act restriction on the length of the net was inconsistent with section 35(1) of the Constitution Act, 1982, which recognizes and affirms the "existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada". The Court concluded that the Crown had failed to prove extinguishment of Mr. Sparrow's aboriginal right by publishing regulations under the Fisheries Act. It also took the view that the phrase "existing aboriginal rights" should not be read to limit native rights to the way in which they were originally enjoyed but "must be interpreted flexibly so as to permit their evolution over time." The Court again reinforced "the special trust relationship" between the Government and the aboriginal peoples, a relationship that should be pursued in a purposive way.

Since the case raised critical questions about possible defences against a charge of discrimination, the Commission was granted intervenor status in *Alberta Human Rights Commission* v. *Central Alberta Dairy Pool*. The Court's decision, released in September, shows how a single complaint can in due course affect the whole direction of human rights law. The complainant, a member of the World Wide Church of God, lost his job at a milk-processing plant when he refused to work on a day his Church held to be a holy day. The main question before the Court was whether the dismissal was based on a bona fide occupational requirement, as provided for in most human rights codes, or whether the employer had, in a discriminatory way, failed to accommodate the religious duties of its employee.

The Court split four-to-three in its reasons for decision but was unanimous in its conclusion: the Dairy Pool had a duty to accommodate the complainant and had not made reasonable efforts to do so. The majority of the Court accepted the argument that the Court's own 1985 decision in *Bhinder* v. *C. N. Railway* was incorrect. That decision, which also involved religious beliefs, held that an employer had no duty to accommodate an individual's needs once a bona fide occupational requirement had been established. In the *Dairy Pool* decision, Madame Justice Wilson, writing for the majority, held that the bona fide occupational requirement defence did not apply to cases of "adverse effect" discrimination such as this, where the employer's rule is neutral in principle but unfairly penalizes some minority group or individual. The only defence available to the employer in such cases is that it has not been able to accommodate the victim short of undue hardship to the organization.

The decision also rejects the idea established in a Federal Court ruling in the *Mahon* case of 1987 that any safety concern, however minor,

will automatically justify a discriminatory rule. Moreover, it accepts that, in order to meet its duty to accommodate, the employer may have to accept some inconvenience, expense or operational disruption; in short, "undue" hardship presupposes that some hardship may be in order. Although this latest ruling deals specifically with accommodation of religious beliefs, there is nothing in it to indicate that the same reasoning would not apply to other grounds of discrimination; employers have a duty to accommodate where a rule or practice adversely affects an individual or group because of religion, age, disability or sex. The Court also confirmed that to establish a bona fide occupational requirement, the employer must either consider the individual circumstances of the person or justify its failure to do so. In the words of the majority: "If a reasonable alternative exists to burdening members of a group with a given rule, that rule will not be bona fide."

On December 6, in *McKinney* and similar cases, the Supreme Court handed down a rather complex ruling on the issue of mandatory retirement. While the Court may or may not be right in deferring to the legislator on this issue, its decision to uphold the mandatory retirement principle has at least three disturbing side effects: as we noted above, it endorses notions about the capabilities of the sixty-plus set and the need to get rid of people at one end of the system to permit entry at the other that are, in our view, dubious; it may leave Canada with a checkerboard system of age discrimination rules; and it lends powerful support to arguments that mandatory retirement actually produces more benefits than it takes away, a proposition that we continue to find questionable.

In deciding the *Taylor*, *Keegstra* and *Andrews and Smith* cases in December, the Supreme Court essentially had to deal with the question whether provisions in human rights laws or the Criminal Code that make it unlawful to promote hatred against an identifiable group are justified under section 1 of the Charter as "reasonable limits... demonstrably justified in a free and democratic society" or whether they effectively violate section 2(b) of the Charter, which guarantees "freedom of thought, belief, opinion and expression". The four-three majority decision was, in a nutshell, that although these provisions go against section 2(b), they are justified under section 1. While this judgement was not uniformly welcomed by all human rights groups, it probably reflects reasonably well the present balance of informed opinion on this exceedingly difficult question. It is better perhaps to run some slight risk that these provisions might theoretically be used to censor the expression of unpopular views that are not in the realm of hate propaganda than to offer unwarranted freedom to the reality of racially or culturally insulting actions.

A QUESTION OF ORIENTATION

Despite our repeated proposal that sexual orientation be included as a prohibited ground of discrimination under the Canadian Human Rights

Act, such protection is still not provided. Nor has sexual orientation been definitively held to be protected under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is nevertheless arguable that employers who refuse to extend certain familial benefits to individuals of the same sex who might otherwise qualify are using notions of family and family status in a discriminatory fashion. In a case first mentioned in last year's Annual Report, *Mossop* v. *Secretary of State, Treasury Board and the Canadian Union of Professional and Technical Employees*, the complainant was denied bereavement leave to attend the funeral of his male partner's father. He was refused this leave because, under his collective agreement, the relationship was not considered to fall within the category of "immediate family". Although that category included a common-law spouse, it defined such a relationship as being between members of the opposite sex. The tribunal hearing the case decided that the term "family status" in the Canadian Human Rights Act was broad enough to include same-sex relationships. It held that it was reasonable to conclude that persons of the same sex who live together in a stable and mutually dependent way constitute a family and may therefore be entitled to protection against discrimination of this kind.

The Treasury Board appealed this decision to the Federal Court of Appeal, which reversed the tribunal ruling for several reasons. The Court concluded that, in order to substantiate the complaint, the tribunal had to give to the words 'family status' a meaning that was not intended by Parliament and that was also not their generally accepted legal meaning. It also had to assume that Mr. Mossop's partner was his spouse, an assumption that the Court could not support. It went on to say, moreover, that it is sexual orientation, not family status, that is the true ground of discrimination involved. Sexual orientation is not included as a ground under the Act, and the fact that it may be included under the Charter cannot be used to extend the Act beyond Parliament's intentions. Without deciding whether common-law relationships are included in the term family status, Mr. Justice Stone stated unequivocally in his reasons for judgement that a common-law relationship only comprises persons of the opposite sex. The Commission sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada, and leave was granted early in the new year.

Similar issues were involved in *Veysey* v. *The Commissioner of the Correctional Service of Canada*. One of the first cases to examine judicially whether sexual orientation is a prohibited ground of discrimination under the Charter, this case was heard last year by the Trial Division of the Federal Court and appealed this year to the Federal Court of Appeal. Mr. Veysey, an inmate at Warkworth Institution in Ontario, applied to participate with his male partner in the Institution's Private Family Visiting Program. The program was established under the Penitentiary Act pursuant to a Commissioner's Directive and provides eligible inmates with an opportunity to have extended private visits with members of their family as a way of maintaining family ties and preparing inmates to rejoin the community.

Although he met the qualifications for eligibility, Mr. Veysey was not allowed to take part in the program because it did not recognize partners of the same sex.

Mr. Veysey argued that the exclusion of homosexual relationships was discriminatory on the basis of sexual orientation and thus contrary to section 15 of the Charter. The Commissioner of the Correctional Service of Canada maintained that Mr. Veysey was not refused on the basis of his sexual orientation but because the person he nominated for the visits, a man with whom he had lived for six years, was not his spouse or otherwise within one of the classes of listed relatives. Common-law spouses, said the Commissioner, do not include people of the same sex who live together.

The Federal Court, Trial Division held that while sexual orientation is not a prohibited ground of discrimination listed under section 15 of the Charter, it is an analogous ground. The Court took account of provincial and territorial human rights legislation that expressly includes sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. It also noted that the Report of the House of Commons Parliamentary Committee on Equality Rights had recommended in 1985 that sexual orientation be included as a prohibited ground of discrimination in the Canadian Human Rights Act. The Court went on to point out that most of the prohibited grounds of discrimination specifically enumerated in section 15 have the attribute of immutability and that sexual orientation presumably fits within this categorization. Furthermore, the individuals or groups protected by section 15 have been victimized and stigmatized throughout history because of prejudice, mostly based on fear and ignorance, and the Court found that this characteristic, too, clearly applies to sexual orientation, or more precisely to those who deviate from a widely held view of acceptable sexual norms.

At the hearing in the Federal Court of Appeal, the Commissioner conceded that the wording of the Directive did not preclude the participation of same-sex couples in the program. Consequently, the issue was whether, in refusing Mr. Veysey, the Commissioner had properly exercised the discretion available under the Directive. The Court held that he had not and ordered that he reconsider the application. It did not decide whether common-law partners of the same sex should be considered common-law spouses. Nor did it expressly deal with the question of sexual orientation and the Charter, although it noted the Attorney-General's position that sexual orientation is a ground covered by section 15 of the Charter.

Because the Court of Appeal did not interfere with this aspect of the judgement of the Trial Division, the latter's inclusion of sexual orientation under section 15 holds good unless it is challenged. This decision therefore leaves the Canadian Human Rights Act in an anomalous position in Canada, as anti-discrimination legislation that does not include this particular prohibited ground of discrimination.

To the extent that sexual orientation is not considered to be among the grounds to which the Act's protection extends, the underlying issue of societal prejudice against homosexuality will continue to be dealt with in an indirect and convoluted fashion.

RESOLUTION OF COMPLAINTS

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

The lines between race, colour and national or ethnic origin cannot always be clearly drawn, and complainants often believe that the mistreatment they have suffered is due to more than one of them. One complaint that was settled during investigation occurred when the complainant was allegedly refused a job because of his race and colour and, after he complained, had his name removed from the respondent's list of occasional employees. During the investigation, the complainant was reinstated in a permanent part-time position. Without admitting liability, the respondent agreed to pay him $3,000 in lost wages and to give all employees training in the application of its human rights policy.

A case in which the complainant was not successful in establishing to the satisfaction of a tribunal that discrimination had occurred was *Odiatu* v. *Royal Canadian Mounted Police*. Mr. Odiatu alleged that the RCMP discriminated against him by treating him harshly and insulting him because he is black. The RCMP officers involved testified that they followed normal procedures when inquiring into Mr. Odiatu's status in Canada. In the end, the tribunal was not convinced, on the balance of probabilities, that the offensive comments the complainant believed he heard were indeed made. It dismissed the complaint, holding that the evidence did not establish that the RCMP investigation was either started or continued because of the complainant's race or colour.

A complaint against the Canadian Broadcasting Corporation alleged refusal of employment because of the complainant's national origin. The complainant, who is of French origin, claimed he was refused a position as a reporter with the CBC because of his French accent. Under the terms of the settlement, the CBC gave assurances that it would assess the complainant's qualifications on the same basis as those of other candidates if he decided to apply for similar positions in the future. It also agreed to compensate him in the amount of $2,500.

AGE

The Commission is involved in two large cases alleging age discrimination: *Cranston et al.* v. *Her Majesty the Queen in Right of Canada*, and *Martin et al.* v. *Canadian Armed Forces*. Each consolidates several challenges to the retirement policy of the Canadian Armed Forces and parallel provisions of the Canadian Human Rights Act. Both cases have been referred to tribunal and involve questions of jurisdiction to be decided by a higher court that are discussed more

fully later in this chapter. The possible applicability of the Supreme Court decision in *McKinney* to these cases is being reviewed as well.

In *Downes* v. *Air Canada and National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of Canada*, the complainant alleged that the respondents used employees' ages to determine the seniority of people hired on the same day. She alleged that this method of determining seniority was used for all employees before March 1, 1978, that it was used to determine her seniority, and that it resulted in discrimination against her on the basis of age. Air Canada and the union recognized that Ms. Downes had been discriminated against and agreed that birth dates would no longer be used as a basis for determining the seniority ranking of employees. The seniority list is also to be amended in accordance with a new system that does not involve consideration of employees' age.

In *Holden* v. *Canadian National Railway*, the complainant lost his job as a financial planning officer in 1982 when he reached sixty years of age. A review tribunal upheld the first tribunal's conclusion that there was no prima facie case of discrimination. The Commission filed an application for review of this decision in the Federal Court of Appeal, where it was found that the review tribunal erred in law by holding the Commission and the complainant to a standard of proof that approached the onerous "beyond a reasonable doubt" requirement of the criminal law. It further concluded that the review tribunal erred in holding that discrimination had to be *the* basis, rather than *a* basis, for the employer's decision not to continue to employ the complainant. The Court also decided that the review tribunal should not have focused on the complainant's conduct after he learned he was to lose his job; the fact that he negotiated the best possible financial arrangement with his employer did not mean that he had not been discriminated against. The Court ordered a new review tribunal to be constituted.

SEX AND SEXUAL HARASSMENT

Sex discrimination gives rise to many complaints every year. Several of those that arose in 1990 were settled without recourse to a tribunal. A complainant alleged that she was harassed and treated differently at work because of her sex and that this treatment eventually forced her to resign. The Canadian National Railway Company agreed to pay her $10,000 in damages, provide her with a letter of apology, circulate its harassment policy to its personnel, provide an information session on sexual harassment and include a session on harassment in future orientation sessions.

The early-resolution initiative was useful in settling the case of a complainant who alleged that she lost her job because of her pregnancy. She received a lump sum payment of $2,000, a letter of

apology and $500 for hurt feelings and loss of self-respect. In a complaint against the Department of Transport, an employee alleged that the respondent discriminated against her in employment because of her pregnancy by not extending her term while she was on maternity leave. As a result she was not eligible for a retroactive pay increase. The Department agreed to pay her $2,000 for hurt feelings and compensation for lost wages.

Another complainant, a free-lance film maker, alleged that the National Film Board refused her temporary employment as a location production manager because of her sex. She also claimed that the NFB made a practice of refusing to hire female production managers for location work in Africa. The conciliated settlement included $10,000 for lost wages, $1,500 for loss of self-respect, a letter of apology and a memorandum to directors and supervisors of the Board on their responsibilities under the Canadian Human Rights Act.

In 1990, a long-awaited tribunal decision was released in *Courtois and Raphaël* v. *Department of Indian and Northern Affairs*. The complainants are native women who regained their Indian status as a result of amendments to the Indian Act in 1985. Both complained that their band council had refused to provide educational services to children of reinstated women. They also held the Department of Indian and Northern Affairs responsible because of its involvement in the provision of educational services. The tribunal concluded that the Minister of Indian and Northern Affairs is solely responsible for the education of status Indians and is consequently responsible for such decisions of the band council, which acts as the Minister's agent in these matters. Since only women who regained Indian status as a result of the 1985 amendments were affected by the band council's decision, the tribunal held that the resulting discrimination was based on the sex and marital status of these women.

This decision is the first to apply the reasoning of an earlier judgement of the Federal Court of Appeal in *Desjarlais* v. *Piapot Band No. 75*. In holding that section 67 of the Canadian Human Rights Act does not operate to deprive the Commission and human rights tribunals of jurisdiction over the decisions of band councils when those decisions do not emanate from provisions of the Indian Act, the tribunal opted for the interpretation of section 67 advocated by the Commission. Ms. Raphaël's complaint was originally dismissed on the ground that she had not been a resident of the reserve. When she appealed this decision, the parties agreed to settle out of court, and Ms. Raphaël received basically the same award as Ms. Courtois, whose complaint was upheld. Both therefore received $1,500 compensation for hurt feelings and loss of self-respect, as well as $500 compensation for the hurt feelings of each child involved.

In April, a review tribunal released its decision in *Canadian Broadcasting Corporation* v. *O'Connell et al.* The judgement

confirmed the tribunal decision that the CBC had discriminated against female employees who alleged they were treated differently from male counterparts in that they were not assigned to mobile and remote broadcasts except occasionally to fill in. They testified that outside broadcasts were desirable both for career enhancement and because they involve significant overtime. A majority of the review tribunal applied established legal principles in refusing to reverse the tribunal decision; it held there was no reason to interfere with that decision since there was ample evidence to support the finding of a prima facie case of discrimination. Moreover, the majority of the review panel found that the CBC's explanations were incomplete and did not answer all the allegations.

MARITAL STATUS, FAMILY STATUS

A tribunal decision was released this year that concerned a case first mentioned in our 1989 Report. The complainant, Ms. Lang, ran a family childcare business with the help of her daughter. In order to obtain more training, her daughter enrolled in a childcare course that required 350 hours of practical experience. To provide this experience, Ms. Lang wished to hire her daughter for the summer, but when she applied for a government wage-subsidy program for students, her application was rejected because of the family relationship.

The Canada Employment and Immigration Commission had argued that its anti-nepotism policy was necessary to ensure that government did not fund job-creation programs that did not give everyone a fair and equal opportunity to be hired. The tribunal found that in the present circumstances there was no bona fide justification for the denial of funding, and that the CEIC had discriminated against the complainant on the basis of family status. It awarded Ms. Lang $1,560 for financial loss and $1,000 compensation for hurt feelings. The CEIC has appealed this decision to the Federal Court of Appeal.

In a similar case, a chemistry professor alleged that the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada had treated him unfairly in applying its regulation prohibiting grant recipients from paying salary or benefits to members of their family. The chemist, who received grant money from NSERC, was not allowed to pay any part of the salary or benefits of his spouse, although she was a fully qualified researcher. Upon being informed of the Commission's decision to appoint a conciliator, the Council changed its policy to remove the ban on family members and notified all grant-receiving bodies of the change.

The tribunal in *Fitzherbert* v. *Underhill* decided that the complainant had been discriminated against on the basis of family status when she was dismissed from her job for what amounted to reasons of nepotism. Ms. Fitzherbert alleged that Mr. Underhill engaged in a discriminatory

practice on the grounds of sex and family status when he terminated her employment as a truck driver in order to give the job to his brother. In determining that this situation qualified as discrimination on the basis of family status, the tribunal adopted the conclusion of the Federal Court of Appeal in *Mossop* that family status includes ancestral relationships as well as those between spouses, siblings, in-laws, uncles or aunts, nephews or nieces, cousins, etc. In Ms. Fitzherbert's case, the tribunal found that the fact the complainant lost her job for lack of a family relationship with Mr. Underhill constituted discrimination on the basis of family status. She received an award for lost wages and hurt feelings.

DISABILITY

A ground-breaking case that first made headlines in 1989 was *Fontaine* v. *Canadian Pacific Ltd.* This was the first tribunal decision on an AIDS-related complaint. It found there was no bona fide occupational requirement that justified the employer firing Mr. Fontaine after it was learned he had tested positive for HIV. This reaffirmed the Commission's position that employers may not discriminate against those who carry HIV or have AIDS unless there is a clear risk that the virus will be transmitted. It recognized, as did Canadian Pacific, that there is no basis for fear among co-workers that HIV can be transmitted through casual contact. The company also acknowledged that being free of HIV cannot be a bona fide occupational requirement for any of its jobs. Although the question was raised whether Mr. Fontaine's contract of employment was directly with CP or with a third party, the tribunal concluded that CP was responsible for Mr. Fontaine's firing since the company was instrumental in his dismissal. Mr. Fontaine was awarded $23,160 for lost wages and $2,000 for injury to self-esteem.

CP appealed the decision to the Federal Court of Appeal, whose ruling supporting the tribunal's decision was released last November. The Court agreed with the tribunal that a broad interpretation of the word "employ" in the Act is appropriate, and it adopted decisions of other courts in which the word has been interpreted to mean "utilize". This interpretation allows the Act to reach beyond traditional employer-employee relationships to situations where decisions about whether to employ a person may be made by someone other than the person's most immediate employer.

Another significant decision released in 1990 involved the accessibility of polling stations to voters with impaired mobility. An earlier human rights tribunal had made a preliminary ruling in *Canadian Paraplegic Association* v. *Chief Electoral Officer of Canada and Returning Officers*. It decided that the Chief Electoral Officer was protected by parliamentary privilege and the complaints at issue could proceed only against the local returning officers. The Commission and the Association appealed the decision to the Federal Court of Appeal.

The Court granted the Commission's application and rejected the Chief Electoral Officer's claim that his actions on all matters pertaining to elections were protected by the privilege of the House of Commons. Courts have jurisdiction to grant a remedy when the right to vote is impeded or denied. Even if the subject matter of the complaints were to fall within the privilege of the House, the position of Chief Electoral Officer is subject to the Canadian Human Rights Act. The position is a creation of an ordinary Act of Parliament, and the Canadian Human Rights Act has paramountcy over all ordinary statutes. The case is now before a tribunal, which will hear evidence and rule on the question of accessibility of polling stations.

Many disability complaints arise when individuals are denied enlistment or re-enrollment in the Canadian Armed Forces because of a particular physical characteristic or disability. A line of decisions adopted by human rights tribunals in the past, to the effect that the Armed Forces have unique needs to which rules cannot be applied in the ordinary way, was again followed in *Rivard* v. *Canadian Armed Forces*. A human rights tribunal concluded that the CAF were justified in assigning Mr. Rivard to a restricted medical category after he suffered a knee injury, in refusing to consider his application for a change of career from heavy equipment operator to administrative clerk, and in releasing him from duty for medical reasons. The CAF maintained that an administrative clerk must be capable of performing all the essential duties of a soldier, and Mr. Rivard's medical review found him unfit to perform these duties. The tribunal held that the Armed Forces acted in good faith and that, having demonstrated a bona fide reason for their exclusionary rule, they had no duty to accommodate Mr. Rivard. Finally, the judgement states that, given the special role that the CAF play, they could not, in any consideration of the justification of their policies, be treated like other employers.

Another complainant was more fortunate. Mark Rosin was one of fifty-four cadets who attended a basic parachute training course offered by the CAF in 1984. He was removed from the course when the Forces discovered he was monocular, and a tribunal decision in 1989 found that the CAF had not established a bona fide justification for doing so. The questions referred to the Federal Court of Appeal were whether the cadet training course could be regarded as a service "customarily available to the general public", whether Mr. Rosin was in the Forces' employ, and whether the original tribunal erred with respect to the bona fide requirement. The Court said yes to the first two questions and no to the last. The CAF have not sought leave to appeal this decision to the Supreme Court, and it will therefore serve to mitigate other judgements on what the Commission continues to regard as arbitrary application of CAF medical criteria.

A broad interpretation of the term 'disability' as used in the Act was given by the three-member tribunal in *Ede* v. *Canadian Armed Forces*. The tribunal decided that a disability includes any physical

characteristic that may be used to reject an individual. Mr. Ede's short stature consequently fell within the definition of the term for the purposes of the Act. The tribunal also concluded that the CAF had demonstrated a bona fide occupational requirement. It decided, on the basis of all the evidence, that the minimum height requirement as applied to Mr. Ede was acceptable because he could not safely and effectively use the basic equipment for his trade, and because of the financial and practical difficulties of redesigning equipment and vehicles to suit him. It held that the CAF's defence that members of the Forces, no matter what their trade, must be capable of performing as soldiers, had a rational basis and appeared reasonably necessary for the requirements of national defence.

The 1987 Federal Court of Appeal decision in *Canadian Pacific* v. *Canadian Human Rights Commission and Mahon* established that when safety is a concern, a "real risk" of damage to the employer, employees or the public is sufficient to justify an employment rule that discriminates against a disabled person. The degree of risk involved or the likelihood of it occurring were not held to be material factors. This decision opened a defence to some broad possibilities of discrimination. Recently there was a step away from this position when the tribunal in *Bouchard* v. *Canadian Armed Forces* found that the Forces had discriminated against Mr. Bouchard by releasing him because of kidney stones and a related weight condition. The tribunal was not satisfied that the safe and efficient performance of Mr. Bouchard's duties as a cook required that he meet what amounted to a minimal risk standard. It therefore ordered that Mr. Bouchard be reinstated and that he receive compensation for lost wages and benefits. This decision has been appealed by the Department of National Defence to a review tribunal.

Air Canada agreed to a conciliated settlement in a case involving the adequacy of the information and reservation service it provides to customers who must rely on a telecommunication device for the deaf (TDD). The complainant alleged that, after a fire at Air Canada's Montreal Reservations Centre, the TDD reservation line was out of service for four months. Service for hearing customers was restored after one month. Shortly after TDD service was restored, the line broke down again and was not operational for another two months. The complainant had trouble on other occasions with calls to the reservations office that went unanswered. In a conciliated settlement, Air Canada agreed to improve its TDD service and ensure the information and reservation service is of the same quality for all customers.

As a result of a complaint settlement reached with the Department of National Revenue, taxpayers may now receive material customarily available to the general public in a form that is suited to people with a visual impairment. Requests for a publication or form in alternate media (braille, large print or audio) will be met within three weeks or

sixty days, depending upon whether the document is already available in the medium and language requested.

The National Arts Centre will now reserve front row seats for patrons who are visually-impaired. The new seating policy is the result of discussions between the Commission, the NAC and a man who was unable to get a front row seat for his visually-impaired daughter. A satisfactory agreement was reached without a formal complaint. The number of seats set aside for people with disabilities will be increased from six to twelve, and four of these will be front row seats for individuals who are blind or whose vision is impaired.

Two complaints were brought against Air Canada by disabled individuals who, despite making a declaration that they were able to care for themselves, were not permitted to travel unaccompanied on an Air Canada flight. In both cases, the complainant received compensation for hurt feelings, and a permanent reservation file was set up so that they may travel unaccompanied in the future.

A heavy equipment operator with a hearing impairment lost his job clearing snow at Dorval airport when a medical examination, conducted in his third year on the job, revealed that he did not meet the hearing acuity standards established by the Department of Transport. Under the terms of a conciliated settlement, the Department agreed to modify its selection standards with respect to auditory acuity, and the complainant was reinstated. He also received $38,630 for wages lost during the three years from the time he lost his job until he was re-hired, and $800 for hurt feelings and loss of self-respect.

Reasonable accommodation of an employee's needs was the issue in a complaint against Canada Post Corporation by a deaf employee. The complainant alleged that Canada Post's refusal to provide a sign-language interpreter at meetings with management resulted in discrimination against him. The parties agreed to a conciliated settlement by which Canada Post recirculated its policy to provide services to personnel with hearing impairments. The complainant was credited for a sick day he took without pay and received $300 in additional compensation. Canada Post also broadened its existing policy to provide appropriate interpretation services whenever they are requested.

REMEDIES

Within the remedial possibilities specified in the Act, new directions are possible and often desirable. One decision that broke fresh ground in dealing with the question of remedy was handed down by a review tribunal in *Morgan* v. *Canadian Armed Forces*.

The complainant alleged that he had been discriminated against when he was denied re-enrollment in the Armed Forces because he was perceived to have a disability as a result of a head injury. At the

hearing, the CAF admitted they had discriminated against Mr. Morgan; the sole issue before the tribunal was that of an appropriate remedy. The tribunal concluded that, but for the discriminatory practice, Mr. Morgan would have been re-enrolled. It ordered that he be reinstated and paid lost wages. The significant aspect of the decision was that the tribunal awarded Mr. Morgan a substantial sum for compound interest on both his lost wages and the amount awarded for loss of self-respect.

The review tribunal upheld the general terms of the original tribunal decision, but with some changes in the amounts of compensation awarded and changes in the way the interest was calculated. While it was not unanimous on all points, the tribunal agreed that Mr. Morgan was denied a position with the CAF and was thus entitled to compensation for lost wages and re-enrollment at the earliest opportunity. Mr. Morgan was also entitled to compensation from the date of the discriminatory act until he was actually reinstated by the Armed Forces, except for the twenty-seven month delay before he filed his complaint. This decision has been appealed by the Department of National Defence.

The majority of the review tribunal distinguished this case from the Federal Court of Appeal decision in *Attorney-General of Canada* v. *McAlpine*, where the doctrine of reasonable foreseeability was applied to limit the period of time for which the complainant could be compensated for lost wages. This review tribunal found that the doctrine of reasonable foreseeability did not apply in determining cases in which the complainant had satisfied the duty to mitigate losses and in which an order for reinstatement was appropriate. The review tribunal increased the original award for lost wages. It added interest to this amount, and the majority of the tribunal held that the interest should be compounded. The amount of compensation for hurt feelings was also increased from $1,000 to $2,500. In contrast to the original tribunal order, interest was not added to this amount.

This decision clarifies some of the remedial powers of a tribunal under section 53 of the Act, and the rejection of the doctrine of reasonable foreseeability by the majority is consistent with the finding of the tribunal in *Cashin* v. *Canadian Broadcasting Corporation*, released earlier in the year. Rosann Cashin first filed a complaint with the Commission in 1981, alleging that the CBC's decision not to renew her employment contract because of the prominence of her husband, whose last name she shared, constituted discrimination on the basis of marital status. A human rights tribunal decision ordering that Ms. Cashin be re-hired and awarding her damages was upheld by the Federal Court of Appeal. Leave to appeal this decision to the Supreme Court was denied. The only aspect of the case unresolved at the end of 1989 was that of compensation. The question was referred back to the tribunal that first heard the complaint, which ordered that Ms. Cashin be compensated for three and a half years' salary.

As with *Morgan*, the significance of this decision lies largely in the tribunal's express distinction between this case and *McAlpine* on the question of reasonable foreseeability, and its conclusion that it is not appropriate to import the notion of reasonable foreseeability applicable to tort law to questions of damages for discriminatory acts. The Canadian Human Rights Act contains internal limitations on the damages that tribunals may award, and these limitations are sufficient for their purpose. Also noteworthy is the tribunal's affirmation of the power of a human rights tribunal to order interest on an award despite the fact that this power is not expressly granted by the Act.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

Occasionally, the Commission is obliged to use procedural tools such as search warrants to obtain necessary evidence. In *Abraham* v. *Bank of Montreal (Canadian Human Rights Commission* v. *Sun Life Assurance Company of Canada)* the Commission applied for, and was granted, a search warrant to allow it to see the complainant's insurance file, which was held by Sun Life. Ms. Abraham had filed a complaint with the Commission alleging that her former employer, the Bank of Montreal, had discriminated against her by denying her both short-term and long-term disability benefits and refusing to continue to employ her. Sun Life was responsible for the administration of the long-term disability plan offered by the Bank to its employees. The Commission wanted to review Sun Life's decision to deny long-term benefits to Ms. Abraham and requested her file. Sun Life would not produce it without a search warrant.

Although the search warrant was initially granted, it was subsequently revoked by a second judge of the Federal Court, Trial Division on the basis that Sun Life, being an insurance company, is provincially regulated and does not fall within Commission jurisdiction. On appeal by the Commission, the Federal Court of Appeal restored the decision of the first judge, stating that insurance benefits such as those in question are employment benefits, and it would therefore be unduly artificial to distinguish between discrimination brought about by entering into an agreement that creates employment benefits and discrimination arising out of the administration of the agreement. The Court concluded that the alleged discrimination in Ms. Abraham's complaint was in respect of a subject matter over which the Parliament of Canada, and hence the Commission, has authority. This decision confirms the broad investigative powers of the Commission by implicitly extending the Act's procedural provisions to provincially-regulated companies. Sun Life has been granted leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada.

The power of the Commission to argue that provisions of the Canadian Human Rights Act that apparently conflict with the Charter are unconstitutional was challenged by the Attorney-General of Canada in *Attorney-General of Canada* v. *Martin et al.* This involved several complaints challenging the retirement ages imposed by the Canadian

Armed Forces and the Department of National Defence in accordance with the Queen's Regulations and Orders. Paragraph 15(b) of the Act states that it is not a discriminatory practice to refuse to employ or to continue to employ an individual who has reached the maximum age that applies to that employment by law or regulation. The Commission, having taken the position that this provision is contrary to the Charter, referred these complaints to a human rights tribunal.

The Federal Court, Trial Division affirmed the Commission's right to consider a provision of its Act inoperable because it is contrary to the Charter. This followed earlier decisions of the Federal Court of Appeal and Ontario Court of Appeal holding that tribunals and lower courts have jurisdiction to hear and decide Charter questions that arise out of the application and interpretation of legislation. The Commission must apply the provisions of its Act to determine whether there is sufficient evidence of discrimination to justify referring a complaint to a tribunal hearing. In discharging this duty, the Commission must assure itself that its enabling statute is not in conflict with the Charter. The Court also pointed out that the Commission's decision on the matter was not definitive, as the question was referred to a human rights tribunal for ultimate decision.

A technical question concerning the validity of an affidavit supporting a complaint initiated by the Commission was the subject of a decision of the Federal Court, Trial Division in *Bell Canada* v. *Canadian Human Rights Commission and Michelle Falardeau-Ramsay*. In 1989, the Commission initiated a complaint against Bell Canada, alleging that there were reasonable grounds to believe that the employer was not complying with the Employment Equity Act, in light of its under-utilization of women, visible minorities, aboriginal people and disabled people. Bell challenged the Commission's right to initiate this complaint and then challenged the validity of the affidavit that was filed in response to its challenge. The Court applied the rule of the Federal Court Rules that pertains to affidavits in what the Court itself described as a "most literal 'black-letter' manner". According to this interpretation of the rule, an affidavit must be confined to facts that the witness herself knows to be true; the affidavit in question, portions of which were judged to contain hearsay, personal interpretation of the law and personal opinion, could therefore not be accepted as valid. The Commission has appealed this decision.

In *Public Service Alliance of Canada* v. *Treasury Board*, the Treasury Board questioned the right of a tribunal to reconvene to hear matters the PSAC wished to raise after a consent order had been issued by the tribunal and signed by the parties. The PSAC had filed a complaint with the Commission against the Treasury Board with respect to the comparability of rates of pay between two groups of employees, one predominantly female and the other predominantly male. Before it began to hear evidence, the tribunal was advised that the parties had reached, and the Commission had approved, an agreement that largely

resolved the complaint. Accordingly, the tribunal issued an order incorporating the agreement. However, paragraph 10 of the agreement provided that the tribunal would retain its power to decide two questions that concerned the evaluation of positions. The PSAC ultimately asked the tribunal to reconvene under its reserved jurisdiction, and Treasury Board's objection was presented in a preliminary hearing. The tribunal dismissed as premature the preliminary objection that the matters raised by the complainant were outside the scope of the original complaint. It was at least arguable, it said, that the matters the PSAC wished to raise were covered by the original complaint.

Treasury Board had also argued that the tribunal was functus officio (i.e. had completed its mandate) because of the consent order. This decision adopts a flexible and less formalistic approach in applying the functus principle to administrative tribunals than has been taken in applying it to other courts. Once a tribunal has made a final decision, it may not change this decision unless its statute expressly gives it this power, but it may reserve jurisdiction and re-open its proceedings to deal with any or all of the elements of a complaint that have not previously been decided. The tribunal held that it did have jurisdiction to deal with the classification issues referred to in paragraph 10 of the consent order, as no final disposition of them had been made. In its view, the earlier order did not constitute a decision of any kind by the tribunal, either with respect to the merits of the complaint or the remedy; instead, it amounted to an agreed adjournment, with further recourse to the tribunal restricted to certain aspects of the complaint. These aspects were now being raised by the PSAC, and the tribunal could deal with them.

A much argued procedural question in human rights law over the past few years involves the independence of human rights tribunals from the Commission. Despite legislative amendments in 1985, the Commission continues to believe the Act should be further amended to make the separation between the two bodies unmistakable. In the absence of such amendments, however, motions and appeals on the point continue to be heard. The complainant in *Gauvreau* v. *National Bank of Canada* alleged that the Bank refused to hire him as director of its legal services because of his disability. The case was referred to a tribunal, but the Bank brought a motion in the Federal Court of Appeal contesting the independence of human rights tribunals from the Commission. The tribunal held a preliminary hearing to determine whether to adjourn until this motion had been determined by the Federal Court of Appeal.

In its preliminary ruling, the tribunal held that a human rights tribunal may convene to hear a complaint notwithstanding concurrent challenges to its independence. It further decided that it was appropriate to convene in this case since the Bank's motion, while serious and worthy of attention, was not of sufficient import to counter

the presumption of the constitutionality of the Canadian Human Rights Act. Given the lengthy delays since the complainant first filed his complaint, adjournment of the hearing at this point would cause the complainant more harm than continuing it would cause the respondent Bank. This is the first written decision on this issue, though other tribunals have ruled on it orally. The tribunal completed its hearing in December and reserved its decision. At year's end, the motion before the Federal Court of Appeal had yet to be heard.

The power of human rights tribunals to establish their own rules of procedure was a matter for concern in *CRTC et al.* v. *Soberman et al. and the Canadian Human Rights Commission.* A complaint had been filed against the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission by Richard Deegan, alleging discrimination because of disability. Before the hearing could proceed, the Federal Court, Trial Division was asked to rule on a question concerning the exclusion of witnesses. The CRTC challenged the tribunal's order excluding all witnesses from the hearing room until they had testified, because one of the witnesses so excluded was the person the CRTC had selected to advise its counsel during the hearing, and another was the person who, although not named as a respondent, had allegedly behaved in a discriminatory way. The CRTC claimed that preventing these two witnesses from hearing the testimony of others would result in prejudice both to the CRTC and to the employee whose actions had given rise to the complaint.

The Court acknowledged a tribunal's authority to establish its own procedures whenever they are not specified in the Act. But it allowed the CRTC's objection concerning its representative, thereby limiting the discretion of tribunals to exclude from a hearing witnesses who will later be called to testify. A tribunal may not exclude from the hearing room the person who has been chosen by a corporation or agency to act as its representative and to instruct counsel at the hearing, even if that person will later be called to testify. The Court did point out, however, that if that person was present during the testimony of other witnesses, his own testimony might be given less weight by the tribunal, and might even be discounted. The employee whose actions were the cause of the complaint could be excluded with other witnesses, since he was not named as a respondent in the complaint and would not be directly affected by the tribunal's decision. The complaint that gave rise to this decision was ultimately settled.

The impartiality of a tribunal member hearing the case of *Cranston et al.* v. *Her Majesty the Queen in Right of Canada* has been challenged by the Commission. The case arose out of twenty-eight complaints of age discrimination by pilots and flight attendants whose positions as part of the federal government's executive flight service were transferred from Transport Canada to the Department of National Defence. The pilots and flight attendants argued that they were not allowed to apply for the positions with DND because they were over

the maximum enrollment age for the Canadian Armed Forces and that this prevented them from pursuing their careers. The tribunal appointed to hear these complaints made an interim ruling forbidding the Commission from presenting the argument it wished to make regarding paragraph 15(b) of the Act, which allows for maximum retirement ages to be imposed. The Commission wished to argue that 15(b) did not apply to these complaints because of the nature of the Queen's Regulations and Orders. The tribunal's ruling that the Commission could not use this argument left the eleven complainants over the age of fifty-five with no recourse under the Act, since they were older than the retirement age prescribed by the Queen's Regulations and Orders.

The Commission moved, in the Federal Court, Trial Division, that the tribunal's decision be quashed and that a new tribunal be appointed. The Commission alleged reasonable apprehension of bias on the part of the tribunal chairman, who was at the time a member of a group funding Charter challenges of mandatory retirement before the Supreme Court. The Commission argued it was reasonable to fear that, in an attempt to prove that he was not biased in favour of the complainants because of his involvement with the Charter challenges, he would rule harshly against them. The Commission further alleged that there was reason to believe the other two members of the tribunal, who took part in the interim ruling, would be influenced by the chairman, and that the decision constituted an excess of jurisdiction in deciding the merits of eleven of the complaints before all the evidence was before the tribunal.

The Court allowed the Commission's application. Mr. Justice Dubé stated that the test of whether a reasonable apprehension of bias exists is what an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought it through, would conclude. In this case, the judge found there were valid grounds to sustain a reasonable apprehension of bias in the mind of the complainants. A situation had been created in which the Chairman might be suspected of "reverse bias". The complainants could realistically conclude that he was bending over backwards to show impartiality in the matter and that this was to their detriment. The judge also agreed that the effect of the preliminary ruling was to decide the fate of eleven of the complaints before the evidence was presented, in contravention of the tribunal's jurisdiction to decide the merits of a complaint at the conclusion of its inquiry. As a result, the tribunal's preliminary ruling was quashed, and the President of the Canadian Human Rights Tribunal Panel was ordered to appoint a new tribunal to hear the complaints. The new tribunal will convene in 1991.

THE COMMISSION AT WORK

The bulk of the Commission's work is dictated by three main factors: the volume of complaints and other appeals for its intervention; the continuing investigations caseload to be brought to monthly Commission meetings and subsequent conciliation and litigation; and a more general mandate to promote the understanding and enjoyment of human rights. On all three fronts, 1990 was an exceptionally busy year. Not only was the volume of incoming complaints greater than at any time in the Commission's twelve-year history, but several high-profile human rights issues came to a head during the year, which contributed to an unprecedented number of calls for the Commission to state its views and to pressure the responsible authorities to change their ways.

The events at Kanesatake and Kahnawake were by far the most troublesome and provocative, but they were not the only issues to engage the public interest in human rights questions. We have already mentioned how Supreme Court decisions affected both the general contours and the local peculiarities of our human rights landscape. Several legislative moves — on unemployment insurance, immigration and drug-testing, to name but three — raised their share of equality and human rights concerns as well. The Commission also continued throughout the year to present what it hoped were constructive suggestions to a variety of parliamentary committees and commissions of inquiry.

INVESTIGATING COMPLAINTS

At the end of any year, the number of investigations or other procedures in which the Commission is involved is the sum of new complaints filed that year and previous cases that remain unresolved. At the end of 1990, both components were substantially higher than in December 1989. The total of new complaints rose from 777 to 873, an increase of roughly ten per cent over the previous year. Despite considerable success in dealing with the pre-1990 backlog, the Commission nevertheless had more open cases on its books when the year ended than at the end of 1989, 1,900 compared with 1,550.

As more complaints come in and are investigated, a considerable number proceed to the conciliation or tribunal phases of the resolution process. In 1989, the Commission attempted conciliation in 227 cases; in 1990, the figure decreased to 189. However, an upward trend was observed with tribunals: in 1990, the Commission participated in forty-eight hearings; in 1989, the figure was thirty-seven. (See Appendix II for a more complete historical review of the Commission's caseload.)

Faced with these trends, we continued to look for ways to increase the efficiency of the case-management process and to provide complainants with a quicker resolution of their problems. In August, 1989, the Commission introduced an early-resolution option that offers parties an opportunity to settle their differences either before any formal complaint is filed or before an investigation is carried out. Forty-five cases were successfully resolved by this device in 1989, and in 1990 the number rose to 195. In 1990, the Commission also began to update its case management tracking system. The objective is to establish a fully automated system that will provide a quick status report on any particular case and permit more effective analysis of overall performance.

Regional offices are at the heart of the Commission's day-to-day operations. Their task is to bring the support of the Human Rights Act to all Canadians and to take care of their specific problems at the local level. The overwhelming majority of complaints filed with the Commission are first investigated by regional staff. All regional offices obtained additional personnel in 1990, and as the new investigators completed their training and began work, some inroads were made into the backlog of older cases. Investigation reports submitted from the regions rose to 602, compared with 550 in 1989.

The number of employment equity and pay equity complaints, which are handled by Ottawa headquarters staff, also continued to grow as individuals and groups became increasingly impatient with the slow-moving administrative machinery and the sometimes dilatory attitudes of employers. In December 1989, the Commission was involved in twelve employment equity complaints; by December 1990, the figure was sixty-three, forty-six of which were submitted by a single complainant, the Assembly of Manitoba Chiefs. The number of equal pay cases also increased from twenty in 1989 to twenty-eight in 1990, and the Commission's involvement in the technical analysis of job systems and the evaluation of pay adjustments was much greater than at any time in the past.

THE LARGER PICTURE

As we indicated at the outset of this Report, the Commission believes that in addition to trying to sort out complaints, it has a complementary role to inform the Canadian public and to influence policy on broader human rights questions.

One of the year's most significant domestic developments was the upheaval at Kanesatake and Kahnawake and the resulting high visibility of aboriginal concerns. Throughout the events of the summer, the Commission responded to various related questions by keeping in touch with the parties and meeting with representatives of a foreign observer group; by following up allegations of human rights

violations involving federal bodies; and by putting forward some practical suggestions for the post-Oka world of aboriginal affairs in Canada. The Chief Commissioner appeared before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in August and, after the stand-off came to an end, the Commission remained in regular contact with native leaders, senior government officials and other human rights bodies with a view to promoting steps that might help prevent further confrontations. The Commission's paper on federal aboriginal policy, *A New Commitment*, released in November, summarized its views on fundamental issues and potential reforms.

Throughout the year, Commissioners and staff had several discussions with native leaders from the Assembly of First Nations, the Assembly of Manitoba Chiefs, the Nation Innu du Québec et du Labrador and other aboriginal representatives. The purpose was to hear their concerns on a number of issues and help present them to the Government. In September, the Chief Commissioner visited the Hobbema Reserve near Edmonton and appeared before the Cawsey Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Métis People of Alberta. Commissioners also met with an Inuit delegation in December and agreed to look into allegations of injustice in the relocation of Inuit families to the High Arctic in the 1950s.

During the year, the Commission also made representations to parliamentary committees and commissions of inquiry on several other issues. When the Minister of Transport proposed a strategy on drug use in the transportation sector, the Commission took the opportunity provided by special hearings of the Standing Committee on Transport to voice its objections to any form of mandatory drug testing that was not clearly connected to the performance of safety-sensitive duties.

The Royal Commission on National Passenger Transportation heard from the Commission on delays in introducing changes that would help disabled passengers. In the same vein, the Commission submitted a brief to the Royal Commission on Electoral Reform, stressing, among other things, the need for a systematic program to ensure the greatest possible accessibility of polling stations to people with disabilities, and the parallel need to allow mentally disabled people or those with limited literacy skills to participate in the electoral process with understanding and dignity.

Throughout the first half of the year, the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons focused on the economic integration of disabled people. The Chief Commissioner appeared before the Committee in March and again in May, and on both occasions made the point that the already troubled life of Canada's disabled people was made more difficult by a relatively unco-ordinated and apathetic government response.

As part of its attempt to bring the Commission's activities closer to Canadians outside Ottawa, the Commission held its May meeting in Halifax. Members of the Commission used the occasion to hold formal and informal meetings with local groups. Visits included the Micmac Learning Centre and the Black Cultural Centre, and a town-hall style meeting brought together a range of groups and individuals.

The work of the Commissioners is a key element in presenting human rights issues to Canadians. By the end of 1990, for the first time in several years, the Commission had its full complement of eight Commissioners, representing various walks of life and regions of the country.

SPREADING THE WORD

The Commission renewed its effort to bring the human rights message to Canadians in 1990. A poster promoting equal rights was released on the December 10 Anniversary of the U. N. Declaration of Human Rights, and the first in a series of public service advertisements was distributed to the press in December. Employment equity remained a major priority and was one of seven human rights themes featured in a continuing series of case studies developed in conjunction with the Canadian Centre for Management Development and used as part of its teaching program, as well as by other institutions. Several seminars for employers on how to approach employment equity planning were also organized.

In December, the Commission issued a new handbook entitled *Equality ... We All Have A Hand In It* that explains the purpose of the Canadian Human Rights Act and the different ways in which the Commission can help Canadians avail themselves of their rights. This is complemented by a new *Guide To Your Rights* series of information brochures dealing with the more common types of discrimination. In the fall, the Commission launched a new revue designed to encourage discussion of some of the more critical issues of the day and provide a vehicle for constructive debate. The human rights theme was also presented to young people in a cartoon strip on sexual harassment that was included in the back-to-school issue of the widely read *Teen Generation* magazine.

In total, during 1990, the Commission distributed over 74,000 publications. The Communications Branch also handled about thirty telephone calls a week from persons seeking information. Media coverage was equally extensive in 1990. The Commission issued fifty-two news releases, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner participated in more than 165 media interviews, and the Communications Branch registered close to 745 media contacts.

REGIONAL HIGHLIGHTS

The seven regional offices continued to play a vital role in bringing the services of the Commission to Canadians. They did so by keeping in touch with special interest and advocacy groups, participating in local human rights initiatives and reaching out to smaller communities outside the major population centres. Several offices commemorated special days by sponsoring conferences, seminars and open houses that brought together a range of community groups and non-governmental organizations and employers, as well as representatives of other human rights agencies. Among the events that provided a focus for regional activities were International Women's Day (March 8), the International Day for the Elimination of Racial Discrimination (March 21), National Access Awareness Week (June 10-16) and the commemoration of the United Nations Declaration of Human Rights (December 10). The regions again provided support to visits by the Chief Commissioner, the Deputy Chief Commissioner and other Commission members and staff.

Not surprisingly, the human rights issues that draw most media coverage in the regions are the same issues that stimulate calls for explanations or interventions from Commission headquarters. As the following highlights show, the pattern of activities varies somewhat from region to region, but the level of overall demand for the Commission's help rose significantly in all regions during the year.

Western Region

Race relations, particularly in the context of immigration from Asia and especially Hong Kong, dominated the human rights agenda in the Western Region. The Regional Office kept up a dialogue with affected groups and made good use of its human rights video library in conducting more than seventy meetings and seminars with community groups, non-governmental employers and federally regulated organizations. It also helped to organize the annual meeting of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies in Whitehorse. The meeting was attended by the Chief Commissioner, the Commissioner from Edmonton, Mr. Gurcharan Singh Bhatia, and the Deputy Chief Commissioner, who gave an address on the interaction of aboriginal groups and human rights.

Alberta and N.W.T. Region

A major issue in the Alberta and N.W.T. Region was the prevalence of hate literature and other forms of race discrimination. In February, the Chief Commissioner delivered a speech on the challenges facing human rights, at the University of Calgary, and on human rights and multiculturalism to the Council of Sikh Organizations.

The Edmonton Office worked with regional agencies to plan a major provincial conference on employment equity and disability during

National Access Awareness Week in Edmonton last June. Mr. Bhatia also spoke at this event, and in October he addressed the American Association of Mental Retardation, in Calgary, on the rights of mentally handicapped persons. In November, the Deputy Chief Commissioner spoke to a national conference for gay men in Edmonton, discussed native issues with five hundred aboriginal people from Alberta and Saskatchewan and delivered a speech on human rights to students at the University of Alberta's Faculté Saint-Jean. And in that same month, Mme Falardeau-Ramsay and Mr. Bhatia represented the Commission at an international conference in Banff on "Human Rights in the Twenty-First Century".

The Prairie Region

To celebrate the Universal Declaration of Human Rights on December 10, the Prairie Regional Office in Winnipeg sponsored a workshop on human rights in conjunction with the Community Legal Education Association, the Saskatchewan Human Rights Commission and the Secretary of State. A similar joint venture with the Manitoba Human Rights Commission marked International Day for the Elimination of all Forms of Racism on March 21. The Office and the Secretary-General of the Commission also joined with the Saskatchewan Human Rights Commission to launch anti-racist teaching materials that are being distributed to school boards in the province. In June, Ms. Donna Greschner, the Commissioner from Saskatchewan, spent two days meeting with groups that included the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, the Manitoba League for the Physically Handicapped, the Aboriginal Women's Collective and the Assembly of Manitoba Chiefs.

Employment equity was another important priority for the Prairie Office in 1990. It made presentations to the newly-formed Employment Equity Alliance, participated in a major national conference, "Workplace 2000", and held three weekend labour schools for the Winnipeg and District Labour Council, the Manitoba Federation of Labour and the Saskatoon and District Labour Council.

Ontario Region

Race relations continued to be a priority for the Ontario Region, particularly in Toronto, where regional officers participated in a series of awareness seminars for the Toronto-based Coalition for Visible Minority Women and made presentations to the Toronto Region Citizenship Court Judges. A unique opportunity for debate on human rights issues is provided by the regional communications officer's volunteer work with CHRY-FM radio, where she hosts a weekly phone-in show on Sunday evenings, called "Cutting Edge".

The Ontario Office moved to new premises in late 1990 and marked the event with an open house. The gathering was addressed by

Ms. Mary Louise Dickson and Mr. Reginald Stackhouse. One of the Region's more successful conferences, the Windsor Community Consultation, held in April, helped to improve understanding between community leaders and advocacy groups on a variety of issues. As a result, senior Commission officials were invited back to attend a human rights conference in September. The Deputy Chief Commissioner attended the Windsor Community Consultation and delivered the keynote address at York University's conference on "Race Relations in the United Kingdom and Canada: Policy, Practice and Research" in June. Mr. Stackhouse addressed highschool audiences in Scarborough and North York to increase their awareness of the work of the Commission.

National Capital Region

The National Capital Regional Office welcomed the Deputy Chief Commissioner to Iqaluit and Pangnirtung on Baffin Island, N.W.T. This was the first visit by a Commissioner to the Baffin Region. Mme Falardeau-Ramsay met with representatives of local government, the Inuit and Francophone communities and students at local schools and Arctic College.

The Chief Commissioner participated in the National Conference on Human Rights and Canadian Solidarity in Ottawa on December 9 - 11, an event that brought together a broad range of human rights specialists and observers from private and public organizations. On the December 10 anniversary itself, the Office sponsored a conference at Laurentian University in Sudbury on the challenges of human rights. Panelists tackled issues pertaining to youth, women, disability and aboriginal peoples.

Quebec Region

Aboriginal concerns, stemming from the crisis at Kahnawake and Kanesatake, and women's issues were the main challenges for the Quebec Regional Office. It also helped to organize a meeting at Maliotenam, near Sept-Îles, between the Canadian and Quebec Commissions and representatives of the Innu community. This Commission was represented by the Chief Commissioner, the Deputy Chief Commissioner and the Commissioner from Quebec, Mme Renée Dupuis. The meeting provided an opportunity for the Innu to raise various human rights questions and to discuss the role of the commissions in reinforcing their rights.

In the Quebec region, the Chief Commissioner also met with the Canadian Mental Health Association and attended a press conference to launch Mental Health Week. Mme Falardeau-Ramsay spoke at a seminar on AIDS in the Workplace in Montreal, in February. Other Office activities included information sessions for employers and advocacy groups on employment equity, accessibility and sexual

harassment. As part of National Access Awareness Week, sessions on integrating people with disabilities into the workplace were given to federal government managers in Montreal.

Atlantic Region

In St. John's, the Commissioner from that city, Mr. William Collins, spoke to a meeting of Chief Electoral Officers for Canada, the United States and Great Britain on criminal law and human rights in the context of electoral law.

In 1990, the Atlantic Regional Office played a part in discussions concerning Parks Canada's "historical accuracy" policy, which was used to guide hiring practices at Citadel Hill in Halifax and had a discriminatory effect against women and minority groups. The Office was a leading participant in establishing the Halifax-based Human Rights Network, designed to maintain contact with other human rights groups throughout the Atlantic Provinces. It also produced a directory of regional organizations and individuals capable of serving as a human rights resource that will be useful to organizations seeking speakers and trainers. International Women's Day was marked with seminars on sexual harassment and other aspects of sex discrimination.

FINANCIAL REPORT

Statement of expenditures by financial component for the Canadian Human Rights Commission for the period January 1, 1990 to December 31, 1990.

Salaries and Wages	$ 9,891,891
Contribution to Employee Benefit Plans	$ 1,404,750
Transportation and Communication	$ 1,202,370
Information	$ 488,681
Professional and Special Services	$ 1,747,995
Rentals	$ 114,066
Purchase, Repair and Upkeep	$ 86,226
Utilities, Material and Supplies	$ 414,203
Construction and Acquisition of Machinery and Equipment	$ 591,336
Other Subsidies and Payments	$ 2,430
TOTAL	**$15,943,948**

Statement of expenditures, by cost centre, for the period January 1, 1990 to December 31, 1990.

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	$ 654,031
Secretary General	6	$ 550,966
Research and Policy	8	$ 636,291
Legal Services	14	$ 931,378
Complaints Procedures	16	$ 630,092
Communications	19	$ 1,378,843
Regional Operations	75	$ 3,933,394
Corporate Services	32	$ 3,199,750
Employment and Pay Equity	29	$ 1,618,981
Employee Benefit Plan		$ 1,404,750
SUBTOTAL	206	$14,938,476
Tribunals	5	$ 1,005,472
TOTAL	**211**	**$15,943,948**

APPENDICES

APPENDIX I - RECOMMENDED AMENDMENTS

The Commission recommends to Parliament the amendments to the *Canadian Human Rights Act* that are summarized below.

BROADENING THE SCOPE OF THE ACT

The Commission believes that the scope of the Act should be broadened by the following amendments in relation to primacy, grounds, discriminatory practices and exceptions, and equity programs.

PRIMACY

The Supreme Court of Canada has declared that human rights laws are "fundamental" and "almost constitutional" and have primacy over inconsistent laws and regulations that do not expressly override the human rights law. The Commission proposes an amendment to state this clearly in the Act.

GROUNDS

Sexual Orientation

The Commission wishes to see sexual orientation added as a proscribed ground of discrimination. (This is already a proscribed ground under the human rights codes of Quebec, Ontario, Manitoba and the Yukon Territory.)

Political Belief

The Commission is of the view that political belief should be included as a proscribed ground of discrimination because differentiation on this basis infringes the freedoms of opinion, speech and association. The Commission recognizes that a delimitation of the scope of this ground will be necessary, and that there may be a need for specific exceptions in relation to certain kinds of governmental appointments.

Criminal Conviction or Charge

Unless a bona fide occupational requirement or justification can be established, persons who have been convicted of an offence, or who have been charged but not convicted, should not be refused a job, service or accommodation on the basis of a criminal charge or criminal record. The Act now includes as a prohibited ground only "conviction for an offence for which a pardon has been granted".

DISCRIMINATORY PRACTICES AND EXCEPTIONS

Age and Mandatory Retirement

Sections 9(2), 15(b)(i) and 15(c) of the Act provide for exceptions according to which mandatory retirement at the "normal age of

retirement" for a given occupation or at an age prescribed by law is not a discriminatory practice. The Commission seeks repeal of these provisions; mandatory retirement should be considered as discriminatory unless an employer can establish that retirement at a specified age is a bona fide requirement in the particular circumstances which apply to that employment.

Reasonable Accommodation

Since the decision of the Supreme Court of Canada in *Bhinder* v. *Canadian National Railway*, the Commission has sought an amendment which would make it clear that employers and service-providers have a duty to take reasonable steps to accommodate individual needs and circumstances that are related to a prohibited ground of discrimination. The Supreme Court's 1990 decision in *Central Alberta Dairy Pool* confirms the need for this amendment.

Determination of Status to Complain

Section 40(5)(a) requires that the complainant be "lawfully present in Canada" before a complaint can be made about an act or omission which occurred in Canada. Section 40(6) requires questions about whether an individual is "lawfully present in Canada" to be referred to the Minister for determination. The Commission believes that it is not appropriate to limit the protection of the Act in this way. It is recommended that it be sufficient for the purposes of section 40(5)(a) that a complainant be "present in Canada" and that section 40(6) be repealed.

Application to the Indian Act

Section 67 provides that "nothing in the Act affects any provision of the *Indian Act* or any provision made under or pursuant to that Act." The Commission believes that the nature and scope of this exclusion should be reconsidered.

EQUITY PROGRAMS

Equal Pay

In the Commission's view, the current provisions of the Act regarding equal pay for work of equal value are inadequate. The Commission recommends that section 11 be amended to require a systemic approach to "pay equity" and that it be applied to all federal sector employers with 100 or more employees. They would be required to develop a job evaluation plan and eliminate any wage disparities revealed by the plan. Failure to do so would be a statutory offence, and compliance would be monitored by the Commission through a power to inspect employer records and operations. Complaints could be filed or initiated by the Commission on the basis of the information obtained.

Employment Equity

The Commission receives reports prepared by federal sector employers pursuant to the *Employment Equity Act*, but that legislation did not further articulate the Commission's role in achieving employment equity. The Commission seeks powers to enable it to conduct systematic reviews of those employers subject to the *Employment Equity Act*, to ensure their obligations under that statute are being met.

ROLE OF THE COMMISSION

The Commission believes that its role in achieving equal opportunity and eliminating discrimination would be enhanced by amendments which would clarify its independence, clarify its powers in disposing of complaints, and facilitate its case management procedures.

INDEPENDENCE

A human rights commission must not only be, but be seen to be, independent of government. The Commission therefore recommends that it be authorized to report directly to Parliament through the Speakers of the House of Commons and the Senate and that its administrative independence be clarified.

The Commission would also like the Act's regulation and guideline-making powers to be changed to enable it to issue regulations on procedural and substantive questions independent of the Governor-in-Council. This would enable the Commission to specify its procedures and flesh out key concepts in the Act such as "undue hardship".

POWERS TO DISPOSE OF COMPLAINTS

Discretion to Refuse to Deal with Certain Complaints

Under section 41 of the Act, the Commission may refuse to deal with complaints in certain circumstances. In some cases, the grounds upon which this power can be exercised do not seem appropriate even though no purpose would be served by proceeding with an investigation.

The Commission recommends that the words "sans objet" be restored to the French text and the words "without purpose" be added to the English text. The Commission also seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with a complaint where it considers it would not be in the public interest to do so. Finally, the Commission seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with complaints where it is of the view that the matter has already been more appropriately and exhaustively dealt with under procedures provided for in another statute.

Facilitating Procedures

The procedures of the Commission have a tendency to become cumbersome and time-consuming. This is due, to some extent, to internal practices within the control of the Commission and to judicial interpretations aimed at ensuring that the Commission's procedures are fair and just. However, the provisions of the Act itself may also unnecessarily impede the flexibility of the process. The Commission seeks amendments which would provide greater flexibility in complaints processing while fully respecting the principles of natural justice.

Eliminating Systemic Discrimination

In order to better equip the Commission to deal with systemic discrimination, amendments are needed to allow the Commission to initiate a review or audit of any matter within its jurisdiction, and to approve compliance plans to deal with any problems identified during an audit or review.

TRIBUNALS AND REMEDIES

The Commission believes that the following amendments are necessary to ensure the independence and impartiality of tribunals and to increase their effectiveness.

TRIBUNAL STRUCTURE AND PROCEDURES

Independence of Tribunals

While 1985 amendments to the Act provided safeguards to ensure the independence and impartiality of tribunals from the Commission, sections 37(1)(e)(f), 48.5 and 49(4) still provide that remuneration and expenses of tribunal members be prescribed in Commission by-laws. The Commission believes it important that it should not be involved in determining compensation for tribunal members. The Commission also believes that amendments are required to ensure that Tribunal members are available on a permanent basis, have sufficient knowledge of human rights law and practice, and can deal more expeditiously with cases.

Rules of Practice

There is no provision in the Act that allows the making of rules of practice for tribunal hearings. In the Commission's view, it would be desirable to add a provision to make that possible.

Disclosure of Information

Section 58(1) now provides that where a tribunal requires the disclosure of information and a Minister of the Crown or any other interested person objects, the Commission may apply to the Federal Court on behalf of the tribunal requesting the disclosure of information.

The Commission recommends that tribunals be granted authority to apply to the Court directly in order to enhance their independence.

TRIBUNAL ORDERS

Compensation to Victims of Discrimination

At present, under section 53(3), tribunals have the authority to order compensation to the victim not exceeding $5,000 where the tribunal has determined that a person has engaged in a discriminatory practice willfully or recklessly, or the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice. The Commission regards the present limit of $5,000 as too low and recommends that the Act be amended to give tribunals discretion in awarding damages.

Costs to Respondents and Complainants

The Commission proposes that tribunals be given the discretion to award prescribed costs to respondents, and to complainants where the Commission has not carried their case.

Specification of Remedies

Under section 53(2)(b), a tribunal can order that a respondent make available to a victim of discrimination "such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the Tribunal, are being or were denied." Under section 53(2)(c), a victim may be compensated for any wages lost and any expenses incurred as a result of a discriminatory practice. While the Commission and tribunals have interpreted these provisions broadly, it may be desirable to enlarge their scope to provide specific mention of certain remedies such as "back seniority" and interest. While the Supreme Court decision in *Action Travail des Femmes* v. *Canadian National Railway* upheld the use of special programs and quotas to remedy past discrimination, the Commission believes it would be useful to amend section 53 to reaffirm that tribunals have this power.

More Effective Orders to Deal with Hate Messages

At present, under sections 54(1) and 53(2)(a) of the Act, where hate messages have been relayed over the telephone, a tribunal is limited to ordering that anyone who has engaged in such a discriminatory practice cease doing so. The Commission recommends that more substantive remedies, such as compensation or damages, should also be available in such cases.

ENFORCEMENT OF SETTLEMENTS

Settlements Made Prior to a Tribunal Hearing

There have been occasions in which some federal departments did not consider financial settlements made prior to a tribunal hearing to be

legal obligations under the *Financial Administration Act*. In order to pay out such monies, approval of the appropriate Minister was required. Further, there is no statutory method for enforcing such settlements; a prosecution under section 60(1)(a) results in a fine rather than a civil remedy. The Commission believes it necessary that the Act be amended to provide for the enforcement of settlements in the Federal Court.

PROSECUTION FOR OFFENCES

Under section 60(1) of the Act, a person may be prosecuted for failing to comply with the terms of settlement approved by the Commission, obstruction of a tribunal or an investigator, retaliation against a complainant, or reducing wages in order to eliminate a disparity in pay based on sex. A prosecution must proceed by way of summary conviction proceedings which, in accordance with the Criminal Code, must be initiated within six months. However, under section 60(4) of the Act, the consent of the Attorney General is necessary before a prosecution can be launched, which makes the six-month time limit onerous. The Commission therefore recommends that the requirement for the Attorney General's consent be eliminated by repeal of section 60(4).

CLARIFICATIONS

The Commission proposes the following amendments in order to maintain the currency of the Act and to ensure common understanding.

Discrimination in the Administration of Statutes

Section 5 of the Act prohibits discrimination in the provision of goods, services, facilities, or accommodation which are "customarily available to the general public". Government departments sometimes take the position that they are not involved in the provision of "services" within the meaning of section 5 when they are carrying out certain duties and functions under their legislative mandates. The Commission proposes that the Act be updated to refer specifically to services delivered by government and to discrimination that occurs as a result of the manner in which a statute is administered.

Collection of Information for Special Programs

Section 8 of the Act makes it a discriminatory practice to make inquiries in relation to employment that express or imply a limitation, specification, or preference based on a prohibited ground. The Commission recommends that the wording of section 8 be amended to enable employers to ask their employees questions to assist in designing and implementing special programs or for the purposes of the *Employment Equity Act*. The Commission has interpreted section 8 as allowing the collection of such information, but the wording should be amended to make this clear. As well, the terminology in the Act should be reconciled with the *Employment Equity Act*.

Applicability of the Bona Fide Occupational Requirement Defence to Unions

Individuals denied employment opportunities because of a collective agreement may file a complaint against both their employer and their union. While the terms of the collective agreement may be based upon a bona fide occupational requirement, the wording of section 15(a) means that this defence appears to be open only to employers, not to unions. It should also be available to unions, and the exemptions covering insurance and pension plans should be extended to cover union-operated plans.

Substitute "Handicap" for "Déficience" in the French Version in Section 25

The usual meaning of "déficience mentale" is mental retardation, not mental disability. Section 25 should be changed to read "handicap" rather than "déficience".

Unions Eligible to File Complaints

Section 40 provides that any individual or group can bring a complaint. However, section 40(2) provides that where a complaint is made by someone other than the victim of the alleged discriminatory practice, the Commission may refuse to deal with it unless the victim has given his or her consent. The Commission interprets these provisions as allowing unions to file complaints on behalf of their membership without the individual consent of each member. It would be desirable to specify this by an amendment to section 40.

Offences and Punishment Applicable to Employers and Suppliers

Currently, section 60(2) provides than an employer, employer association or an employee organization that is guilty of an offence under the Act can be fined up to $50,000; other respondents are subject only to a fine of up to $5,000. The Commission believes that both employers and providers of services should be subject to the same limit of a $50,000 fine.

APPENDIX II - TABLES

TABLE 1 NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY REGION

NOTE: The figures in Tables 1 and 3 for the year 1989 have been adjusted to take into account late-entry cases that were not reported in last year's Annual Report.

	1986	1987	1988	1989	1990
ATLANTIC (Halifax)	56	65	73	83	78
QUEBEC (Montreal)	56	86	163	109	138
ONTARIO (Toronto)	135	74	132	170	163
NATIONAL CAPITAL (Ottawa)	141	109	138	145	233
PRAIRIES (Winnipeg)	81	43	75	103	66
ALBERTA and N.W.T. (Edmonton)	23	29	43	56	58
WESTERN (Vancouver)	52	67	97	111	137
TOTAL	544	473	721	777	873

TABLE 1a NUMBER OF EMPLOYMENT EQUITY AND PAY EQUITY COMPLAINTS ACCEPTED AT HEADQUARTERS (OTTAWA)

		1986	1987	1988	1989	1990
HEADQUARTERS (Ottawa)	Employment Equity	nil	nil	10	3	48*
	Pay Equity	5	2	135**	15	21

* *This reflects 46 separate employment equity complaints from one organization against several respondents.*

** *This reflects 130 separate pay equity complaints dealing with the same issue against one respondent.*

TABLE 1b NUMBER OF EARLY RESOLUTIONS PROCESSED IN ALL REGIONS, BY QUARTER

	1st quarter	2nd quarter	3rd quarter	4th quarter	TOTAL
1989	nil	nil	nil	45	45
1990	49	35	54	57	195

TABLE 2 DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1990, BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION*

	Employment	%	Service	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	126	93	10	7	136	14
Origin	88	64	50	36	138	15
Religion	7	58	5	42	12	1
Age	89	97	3	3	92	10
Sex	177	90	20	10	197	21
Marital/Family Status	65	73	24	27	89	9
Disability	248	90	27	10	275	29
Pardon	3	100	0	0	3	1
TOTAL	**803**	**85**	**139**	**15**	**942**	**100**

* *Includes employment equity and pay equity complaints.*

TABLE 3 COMPARISON OF NUMBER AND PERCENTAGE OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY SECTOR, FOR THE LAST FIVE YEARS*

		Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990
Employment	number	444	386	691	638	803
	percentage	81	81	80	80	85
Goods/Services	number	105	89	175	157	139
	percentage	19	19	20	20	15
	TOTAL	**549**	**475**	**866**	**795**	**942**

* *Includes employment equity and pay equity complaints.*

TABLE 4 DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION FROM 1986 TO 1990

	Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990
Sent to tribunal	27	27	111	51	29
Sent to conciliation	79	103	150	227	189
Settlements approved	56	45	57	99	132
Dismissed	229	245	134	116	221
Not dealt with	58	73	27	28	45
No further proceedings	40	104	37	80	99
TOTAL	**489**	**597**	**516**	**601**	**715**

KEY TO TERMS

Settlements approved: *Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission.*

Not dealt with: *The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.*

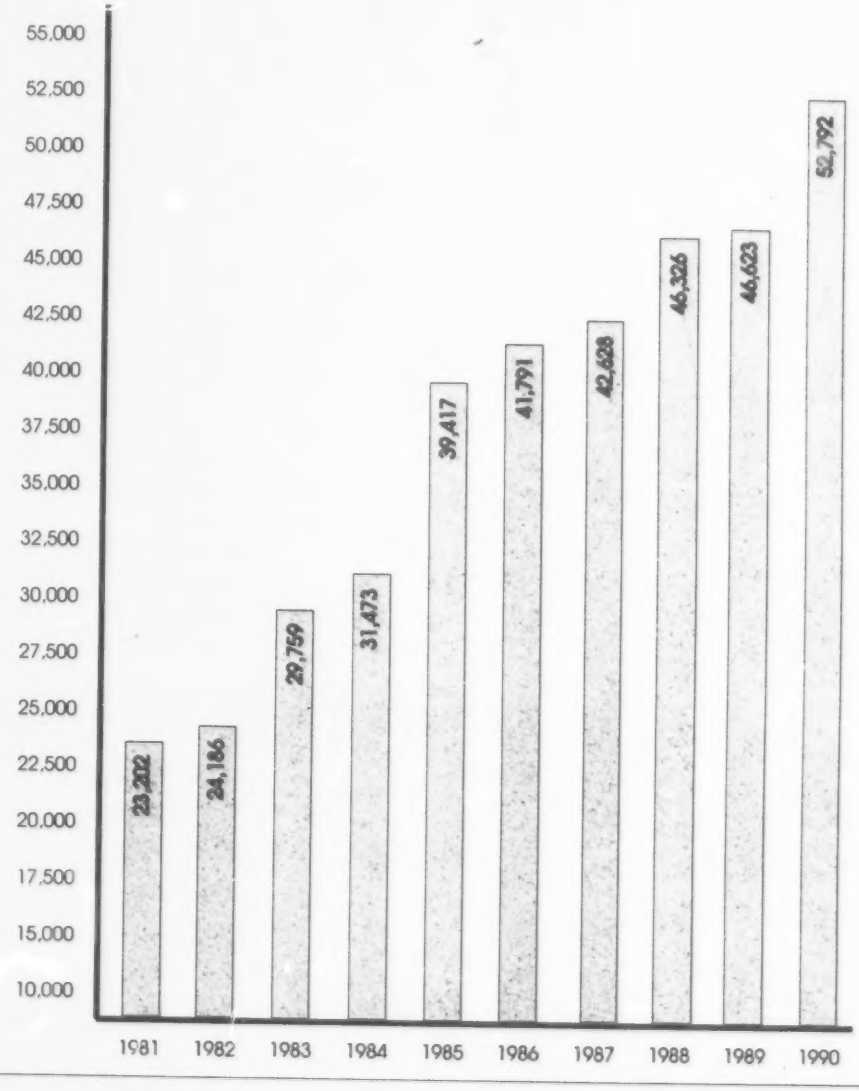
No further proceedings: *The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.*

TABLE 5 DISPOSITION OF COMPLAINTS AGAINST SPECIFIC INDUSTRIES IN 1990

The terminology is explained under Table 4.

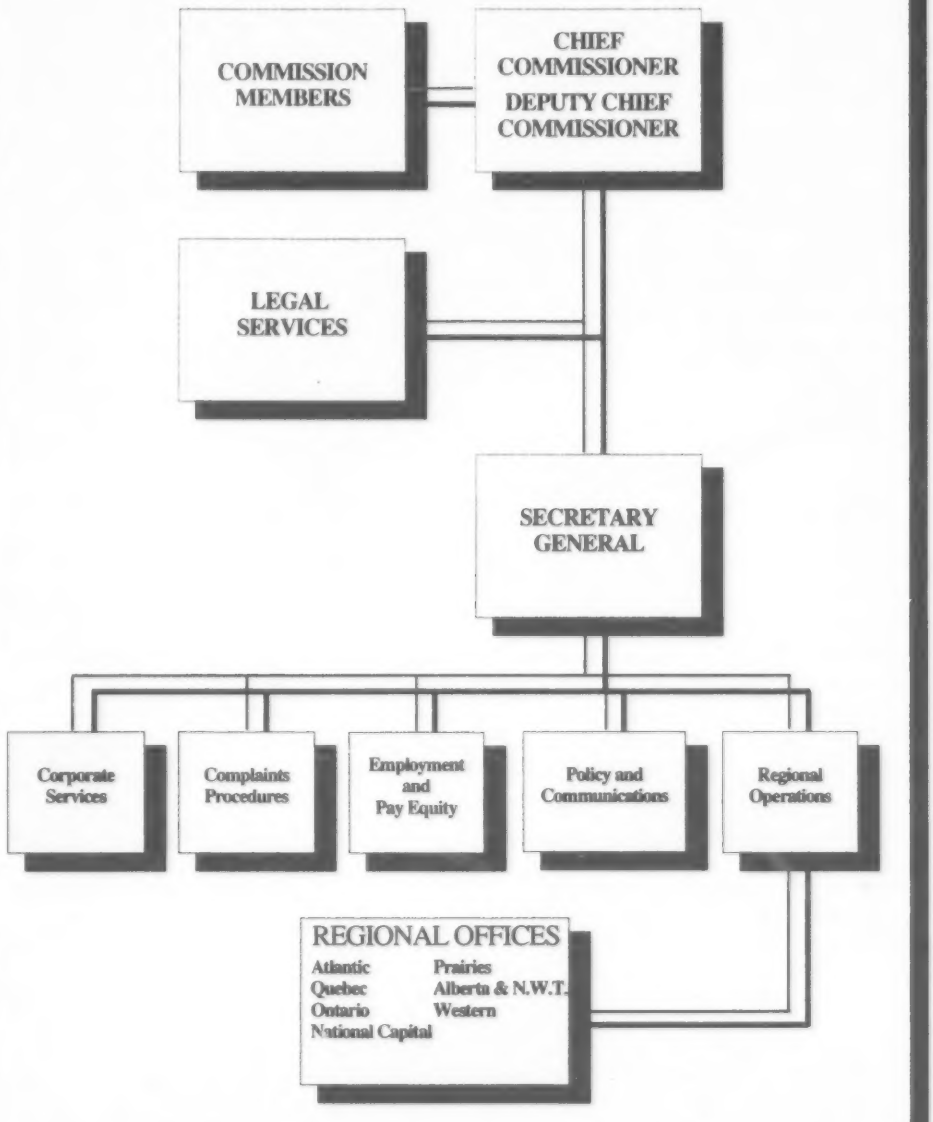
	Sent to tribunal	Sent to conciliation	Dismissed	Settled	Not dealt with	No further proceedings	Total 1990
Government of Canada							
Departments	11	87	108	33	25	48	312
Commissions, Boards and Agencies, etc.	1	3	6	4	4	1	19
Crown Corporations	3	27	16	5	3	10	64
Banking	1	8	12	15	4	7	47
Broadcasting, Networks and Stations	1	4	5	7	1	3	21
Telephone and Telecommunications		1	5		2	3	11
Transportation							
Airlines	2	18	9	17	1	7	54
Railways	4	4	23	11	1	2	45
Bus Lines		6	2	2	1	2	13
Shipping and Ferry		1	4		1		6
Trucking		4	6	11		2	23
Courier Transportation	1	2	1	6		1	11
Unions and Employee Associations	1	4	2			3	10
Grain and Feed Companies							0
The Mining Industry (mining, processing, sales and regulations)	1	2	3	1	1	2	10
Other Private Companies under Federal Jurisdiction	2	4	5	5			16
Miscellaneous	1	14	14	15	1	8	53
TOTAL	**29**	**189**	**221**	**132**	**45**	**99**	**715**

TABLE 6 NUMBER OF ENQUIRIES TO ALL COMMISSION OFFICES DURING THE LAST TEN YEARS



APPENDIX III - ORGANIZATION

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION ORGANIZATION CHART



The Commission has two full-time members — the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner — who are appointed for seven-year terms by the Governor in Council, and six part-time members, appointed for three-year terms.

The office of the Secretary General oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

Legal advice is provided to Commission members by the *Legal Services Branch*, which may become involved at any phase of the case management process. If a complaint reaches a tribunal hearing, the Federal Court or the Supreme Court, the Commission's position is presented by a member of its legal staff, or occasionally by outside counsel.

The *Complaints Procedures Branch* sets the standards and provides training for investigators in the regional offices. It also reviews all cases before they are presented to the Commission for decision. All cases that are sent to conciliation are handled by this Branch.

Complaints that deal with an employer's entire compensation or employment system are handled at headquarters by the *Employment and Pay Equity Branch*. Besides investigating complaints, the Branch is also involved in reviewing the employment systems of several major employers.

The *Regional Offices* are responsible for the investigation of all discrimination complaints, except those dealing with employment and pay equity. At headquarters, the *Regional Operations Branch* co-ordinates the activities of the seven offices, which are located in Halifax, Montreal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton and Vancouver.

The responsibility for informing the public of developments related to human rights and the Commission's activities and policies falls to the *Communications Branch*.

The *Research and Policy Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

The *Corporate Services Branch* provides support services in the areas of finance, human resources, systems and administration. Its work has continued to focus on increasing efficiency in the management of information related to the complaints process and the data needs associated with employment equity.

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TDD: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
310-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TDD: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TDD: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
915-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
TDD: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

200-1235 Bay Street
Toronto, Ontario
M5R 3K4
Telephone: (416) 973-5527
TDD: (416) 973-8912

PRAIRIES

718-275 Portage Avenue East
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
TDD: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
TDD: (403) 495-4108

WESTERN

600-609 West Hastings Street
Vancouver, British Columbia
V6B 4W4
Telephone: (604) 666-2251
TDD: (604) 666-3071

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

RAPPORT ANNUEL 1·9·9·0

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

Tous ont droit « ... dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience ».

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
N° de cat. HRI-1991
ISBN-0-662-57286-6
Le présent rapport est également disponible sur bande sonore, en gros caractères et en braille.

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1991

L'honorable Kim Campbell, C.P., députée
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1990.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Maxwell Yalden

320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1

COMMISSAIRES

MAXWELL YALDEN
Président

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Yalden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur avant de devenir sous-secrétaire d'État adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
Vice-présidente

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, Madame Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA
Commissaire

Monsieur Bhatia, comptable agréé et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg, a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association. Il y a dix ans, il fondait *Prairie Link*, journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

WILLIAM COLLINS
Commissaire

Monsieur Collins, associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's, a rempli les fonctions de président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, de secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et de président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien.

MARY LOUISE DICKSON
Commissaire

Madame Dickson, c.r., associée au cabinet d'avocats Dunbar, Sachs, Appell, à Toronto, est directrice de l'Association canadienne des paraplégiques. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et occupe maintenant le poste de présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS
Commissaire

Madame Dupuis, de Québec, est avocate et chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a œuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé.

ISABELLE IMPEY
Commissaire

Madame Impey, coordonnatrice des programmes auprès du Native Human Justice Centre du Centre Gabriel Dumont, à Prince Albert (Saskatchewan), est membre de la Commission des droits de la personne de cette province depuis 1988. Elle possède une formation en travail social et a travaillé au Prince Albert Tribal Council pendant cinq ans, jusqu'en juillet 1990.

REGINALD STACKHOUSE
Commissaire

Monsieur Stackhouse est professeur à la Faculté de théologie de l'Université de Toronto et ancien directeur du Collège Wycliffe. Président du Comité permanent des droits de la personne de 1986 à 1988, il a participé à de nombreuses conférences internationales sur les droits de la personne, notamment à la Conférence des spécialistes en matière de droits de la personne, en 1985, de même qu'aux travaux de la Commission sur les droits de l'homme des Nations Unies à Genève, en 1987. Monsieur Stackhouse a représenté le Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986.

Le mandat de M^{me} Donna Greschner, agrégée à la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, a pris fin en juin 1990.

AVANT-PROPOS

La notion d'« adaptations raisonnables » joue un rôle essentiel dans la théorie des droits de la personne; il devrait en aller de même dans la pratique.

Cette notion évoque généralement l'obligation de respecter le droit à la différence, religieuse ou autre. Les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice ont fréquemment statué en la matière, et notre propre Commission s'est faite la championne d'une interprétation large et libérale de cette notion. L'année dernière n'a pas fait exception à la règle, comme le lecteur le constatera plus loin.

Mais qu'en est-il du sens plus large, moins légaliste de ce terme ? Qu'en est-il de la responsabilité qui incombe à chacun de tenir compte des intérêts d'autrui, voire de la société, et de s'y adapter ? En écrivant ces quelques lignes et en jetant un regard rétrospectif sur l'année qui vient de s'écouler, je me demande dans quelle mesure les Canadiens se sont vraiment préoccupés des problèmes d'autrui, absorbés qu'ils étaient à faire valoir leur propre cause.

En effet, il est impossible, sans un minimum d'esprit de solidarité et de compromis, de maintenir cette réciprocité de droits et d'obligations qui est à la base de toute société civilisée : là où règne la loi de la jungle, les droits sont sacrifiés. Si nous nous consacrons entièrement à défendre nos propres intérêts et ceux de nos commettants, nous reste-t-il du temps pour nous occuper des autres ?

Les groupes dits à revendications particulières sont certainement fondés à promouvoir en tout premier lieu les droits de leurs propres membres. Ils en ont même le devoir pour éviter que nous soyons soumis à un ensemble de règles ne traduisant que les vœux des plus forts. L'exercice de la démocratie *exige* que l'on joue des coudes dans une certaine mesure; il n'y a pas lieu de s'en émouvoir.

Toutefois, rien ne va plus si la recherche des intérêts d'un groupe particulier relègue dans l'ombre ceux de tous les autres. Ainsi, bien que nous devons accepter sans réserve et comme partenaires à part entière tous les groupes ethniques et raciaux, par exemple, il ne faut pas oublier que les peuples autochtones ont des revendications fondamentales, que les personnes handicapées sont en grande mesure ignorées par la société majoritaire et que l'égalité n'est pas encore à la portée des femmes. Si, d'une part, les majorités traditionnelles du pays savent très bien faire valoir leurs intérêts, le fait de rendre hommage, à l'occasion, à leur histoire et à leurs coutumes faciliterait, d'autre part, la collaboration entre les divers groupes de notre société.

À la toute fin de l'année, l'un de nos plus éminents journalistes a cité avec justesse V. S. Naipaul qui a écrit de son pays ancestral que

« chaque groupe essayait de séparer sa fureur de celle des autres groupes ». Certes, nous n'en sommes pas là, mais il ne faut pas non plus comparer notre performance à celle d'autrui. Nous devrions plutôt nous demander si, en notre qualité de pays parmi les plus riches et les plus développés au monde, notre façon d'agir envers *l'ensemble* de notre population est à la hauteur des normes et idéaux dont nous nous targuons. La réponse est évidente : piétiner le drapeau du Québec, afficher les emblèmes du Ku Klux Klan, lapider des Mohawks sans défense ou fomenter la haine contre les Juifs, voilà qui n'est pas très beau à voir; or, il s'agit bel et bien du Canada, et non pas de quelque coin isolé du globe.

Rien ne sert de se reprocher le passé ou de fustiger « le gouvernement » et « les politiciens », ces boucs émissaires de toujours. Que les gouvernements aient négligé les questions de droits de la personne, c'est un des éléments essentiels du message véhiculé par le présent rapport, mais il s'agit davantage de péchés d'omission que de commission, du résultat de conflits avec d'autres priorités que du simple refus de porter attention aux droits à l'égalité.

D'où, encore une fois, l'importance d'efforts vigoureux et soutenus pour infléchir ces priorités et faire en sorte que les considérations de droits de la personne ne soient pas oubliées. À partir de là, il n'y a qu'un pas à franchir pour reconnaître que la solidarité et les adaptations sont essentielles. Chacun d'entre nous a ses droits, c'est évident, mais il ne faut pas perdre de vue le bien public.

Si la Commission peut contribuer au renforcement de cet équilibre tout en améliorant la situation des plus défavorisés, je pense qu'en 1991, nous pourrons être modérément satisfaits du résultat de nos démarches.

M.F.Y.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 7

LE RÔLE DE LA COMMISSION 11
UN ACTE DE FOI 12
UN PROCESSUS EFFICACE 12
UNE VISION D'ÉQUITÉ 13

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE 15
LES AUTOCHTONES 15
Citoyens à part entière
Un nouvel engagement
Représentation dans le secteur de l'emploi
DÉFICIENCE 21
Accessibilité
Tout le monde à bord ?
Intégration économique
Représentation dans le secteur de l'emploi
Déficience mentale
Dépistage des drogues
SIDA
RACE, ORIGINE ET RELIGION 30
Immigration
Relations entre la police et les minorités
Représentation dans le secteur de l'emploi
SEXE 35
Harcèlement sexuel
Égalité économique
Les femmes dans la population active
L'ÂGE : UN ÉTAT D'ESPRIT 41
Règlements conclus par la Commission
La retraite obligatoire

L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL 45
ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI 45
Résultats obtenus
Le point de vue de la Commission
Perspectives d'avenir
PARITÉ SALARIALE 53
ÉTUDE DE CAS 57
LA COUR SUPRÊME DU CANADA 57
UNE QUESTION D'ORIENTATION 60
RÈGLEMENT DES PLAINTES 63
Race, couleur, origine nationale ou ethnique
Âge
Sexe et harcèlement sexuel
État matrimonial et situation de famille
Déficience
MESURES CORRECTIVES 72
COMPÉTENCE ET PROCÉDURE 73
LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION 79
Instruction des plaintes
Vue d'ensemble
Prêcher la bonne parole
NOUVELLES DES RÉGIONS 83
RAPPORT FINANCIER 88
ANNEXES 89
ANNEXE I - MODIFICATIONS RECOMMANDÉES 91
ANNEXE II - TABLEAUX 99
ANNEXE III - ORGANISATION 104

LE RÔLE DE LA COMMISSION

Le Canada est à l'avant-garde des pays qui ont su prendre des mesures concrètes pour donner suite à leurs engagements internationaux en matière de droits de la personne. Par delà les grands principes, nous nous sommes dotés d'organismes et de mécanismes législatifs et administratifs censés nous mettre à l'abri de l'intolérance et de la discrimination. D'aucuns y verront une façon de nous donner bonne conscience, voire l'expression d'un moralisme parfois excessif, mais dans l'ensemble, ils atteignent les objectifs visés.

Tout cela est sans aucun doute à notre honneur. Toutefois, lorsqu'ils tombent sur une manchette du genre : « Un groupe des Nations Unies critique le Canada pour son bilan en matière de droits de la personne », les Canadiens peuvent non seulement se sentir un petit peu lésés, mais se demander également si ces mêmes organismes ont fait tout en leur pouvoir pour que le pays continue d'afficher un bilan raisonnablement favorable. En ce qui concerne la Commission canadienne des droits de la personne, la question primordiale doit toujours demeurer la suivante : que signifie véritablement l'expression « tout en leur pouvoir », et comment savoir si nous faisons vraiment ce que le public attend de nous ?

La Commission essaie d'éviter d'être considérée comme une simple machine à traiter les plaintes qui ne serait préoccupée que par son inépuisable charge de travail. Sans minimiser l'importance d'essayer de résoudre les conflits individuels en matière de droits de la personne, il est clair que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* vise en outre à ce que la Commission s'applique par tous les moyens raisonnables à éliminer tous les types de discrimination et d'obstacles à l'égalité des chances dans la sphère de compétence fédérale. La poursuite de l'égalité en ce sens plus large est demeurée le principe directeur de notre action en 1990. Nous espérons donc que le présent rapport sera le reflet d'un judicieux équilibre entre les objectifs suivants :

- attirer l'attention du public sur les questions fondamentales de droits de la personne;
- faire en sorte que les initiatives d'ordre systémique telles que l'équité en matière d'emploi et la parité salariale donnent effectivement les résultats promis par la loi; et
- gérer notre charge de travail de manière non seulement à améliorer notre rendement sur le plan statistique, mais également à élargir la portée des mesures correctrices mises en œuvre.

UN ACTE DE FOI

Au moment où nous écrivons ces lignes, le gouvernement n'a pas encore déposé de modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. (Nos propres recommandations figurent à l'annexe I.) Que cela soit décevant, après cinq ans d'attente, c'est le moins qu'on puisse dire. Nous savons, bien sûr, qu'il y a des limites à la capacité de légiférer en matière de normes de civilisation et d'équité. Mais il n'en demeure pas moins que le fait pour le législateur de négliger une loi trahit son état d'esprit et risque de faire tache d'huile à la longue. L'une des conséquences, dans le cas présent, a été de laisser l'initiative à la Cour suprême qui, dans l'ensemble, continue d'interpréter tant la *Charte des droits et libertés* que les dispositions de nos lois sur les droits de la personne d'une manière constructive et adaptée à la société contemporaine.

Nous sommes conscients que certaines des modifications proposées prêtent à controverse. Nul n'ignore, par exemple, que nombre de Canadiens éprouvent, par principe, une aversion à l'idée d'offrir la protection de la Loi contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Toute considération morale mise à part, force est d'affirmer sans ambages que, du strict point de vue des droits de la personne, cette attitude est irréfléchie : il est tout simplement inacceptable, dans une société démocratique, que des personnes se voient refuser des services ou un emploi pour ce motif. Bien sûr, le gouvernement a des clientèles diverses dont il doit tenir compte, mais il a également l'incontournable obligation d'assurer une protection à *toutes* les victimes de discrimination.

UN PROCESSUS EFFICACE

La nature des plaintes déposées devant la Commission demeure sensiblement la même d'une année à l'autre. Leur nombre continue de s'accroître (de 10 p. 100 en 1990), mais elles sont fondées essentiellement sur les mêmes motifs tout en soulevant avec une affligeante régularité les mêmes questions ou des questions similaires : l'indifférence persistante à l'égard des besoins et des aptitudes des personnes handicapées, la discrimination ou le harcèlement racial ou sexuel et la fameuse question de savoir si l'âge, l'origine ou la situation de famille ont joué un rôle déterminant dans le refus d'un service ou d'une possibilité d'emploi.

Le traitement des plaintes, à la Commission, présente au moins trois aspects qu'il nous faut sans cesse essayer de tenir en équilibre. Pour la plupart des plaignants, rien n'importe plus que de voir corriger, de préférence à bref délai, les situations qu'ils jugent discriminatoires. Dans le domaine des droits de la personne, il est facile de constater que plus le processus s'officialise, plus le règlement, dans un sens ou dans l'autre, prend du temps. Par conséquent, ce n'est pas simplement l'accroissement constant du nombre de plaintes qui nous a persuadés d'offrir aux plaignants et aux mis en cause la possibilité d'un règlement précoce; c'est également la conviction qu'un règlement hâtif — bien que parfois imparfait — peut aider à répandre l'esprit de

non-discrimination au moins autant que la mise en branle d'un long et souvent décevant processus d'enquête et de recours à un tribunal.

Nous pouvons également exercer un meilleur contrôle sur le traitement des plaintes en les groupant, surtout lorsqu'elles sont déposées en grand nombre et pour des motifs similaires contre quelques mi en cause clés. Il s'agit, au fond, de repérer leurs caractéristiques communes et d'essayer d'en arriver à un règlement plus global au lieu de procéder cas par cas. Pensons, par exemple, à la manière dont les normes médicales des Forces armées canadiennes sont appliquées tant aux membres qu'aux recrues qui sont handicapés à divers degrés. Compte tenu du nombre de cas visés (plus de cent à l'heure actuelle), il y va manifestement de l'intérêt des deux parties, dans l'optique de cette importante question, de définir, de clarifier et, espérons-le, de régler les principaux points en litige. Nous sommes heureux de signaler que les Forces armées semblent partager ce point de vue quant à la nécessité de rationaliser un processus qui autrement prendrait un temps démesurément long.

Il n'existe, du moins dans notre esprit, qu'un pas à franchir entre ce genre d'approche coopérative du traitement des plaintes et la recherche-action destinée à déterminer si les lieux publics sont accessibles pour les personnes handicapées ou l'examen entrepris par la Commission au sujet de certains aspects particuliers de l'équité en matière d'emploi. Nous soutenons d'ailleurs depuis longtemps qu'il y aurait lieu de renforcer la Loi de façon qu'il soit absolument clair que la Commission s'attaquera aux problèmes systémiques en faisant jouer des mécanismes du même ordre. L'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'évolution du dossier de la parité salariale n'ont fait que confirmer la nécessité de passer de l'étape de la réaction à celle de la prévention.

UNE VISION D'ÉQUITÉ

L'un des principes sous-jacents aux droits de la personne, tant sur la scène nationale qu'internationale, c'est que non seulement les êtres humains « naissent égaux en droits », mais qu'ils ont en outre un droit égal et inhérent d'être traités équitablement et sans parti pris. Nous ne sommes peut-être pas toujours en mesure de dire à quoi ressemblerait une telle équité universelle si elle finissait un jour par se matérialiser, mais nous avons l'intuition de ce qui est inéquitable. Point n'est besoin d'avoir du flair pour l'inéquité pour se rendre compte, par exemple, que la différence entre les nantis et les démunis ne tient pas simplement à une affaire de talent; au contraire, elle correspond d'une façon très évidente, et négative, à d'autres accidents de naissance tels que le sexe, la pigmentation ou le bien-être physique.

L'organisme de défense des droits de la personne qui, dans cette perspective, se contenterait de traiter les plaintes individuelles dans l'espoir qu'elles puissent avoir quelque effet exemplaire commettrait un grave péché d'omission. Nous préconisons plutôt un rôle mieux

défini et plus soutenu de promotion et de défense des droits. Si l'évolution du nombre de plaintes individuelles peut vouloir dire que les Canadiens sont mieux sensibilisés à leurs droits et plus portés à les faire valoir, cela indique également que les sanctions légales ne parviennent que très lentement à décourager les comportements discriminatoires sous-jacents. Par conséquent, il nous semble conforme à notre mandat de formuler des critiques constructives, du point de vue des droits de la personne, tant au sujet de l'autonomie gouvernementale des autochtones que des prestations de pension de la fonction publique, de nous occuper d'une manière générale des plans destinés à rendre pleinement accessibles les bureaux relevant de la compétence fédérale ou d'avoir recours à l'examen des systèmes pour instaurer l'équité en matière d'emploi auprès d'un grand nombre des principaux employeurs du pays. La conviction qui nous pousse à adopter une attitude plus active et plus productive est non seulement corroborée par la nature essentiellement intentionnelle de la Loi, mais est aussi appuyée par les grandes lignes des décisions prises par les tribunaux dans ce domaine. Elle est également renforcée par la réaction du public, notamment des groupes et des particuliers qui nous soumettent des problèmes de plus en plus vastes parce qu'ils ont perdu l'espoir de trouver satisfaction ailleurs. La Commission continuera, comme nous l'avons dit au début, de faire tout en son pouvoir pour gérer efficacement ses ressources et les affecter à la réalisation du plus grand nombre possible d'objectifs en matière de droits de la personne dans la sphère de compétence fédérale.

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE

LES AUTOCHTONES

Il faut résister à la tentation de faire dès maintenant l'histoire de ce qui s'est passé à Oka l'été dernier. Au moment de mettre sous presse, aucune enquête officielle n'était encore terminée, et il existe plusieurs versions contradictoires des événements. De toute façon, le public a certainement gardé la forte impression, fondée ou non, que la crise avait été la manifestation extrême d'une relation de plus en plus dégradée, mais qui, au fond, n'avait jamais été ce qu'elle aurait dû être en réalité. En revanche, s'il se peut qu'un affrontement aussi tendu et violent ait un effet positif, ce serait que l'attention accordée aux affaires autochtones a probablement aidé les Canadiens à saisir l'importance du problème.

Une autre tentation à laquelle il faut résister est celle de prescrire des remèdes simplistes aux multiples maux des autochtones. Par exemple, attribuer à un simple manque du gouvernement l'absence de solution aux problèmes des revendications et de l'autonomie serait manifestement injuste. Les groupes autochtones du Canada sont extrêmement divers, et leurs aspirations ne sont pas monolithiques. Non seulement les communautés sont différentes par leurs cultures, leurs langues et leurs traditions, mais elles varient aussi beaucoup par leur taille, de même que par leur degré d'isolement à l'égard des centres urbains et leur capacité de se développer économiquement et socialement. Les solutions accueillies par les unes peuvent être rejetées par d'autres. À cela s'ajoute le fait que les dossiers négociés sont, à juste titre, considérés par de nombreuses communautés comme fondamentaux pour leur existence même. Il n'est donc pas si étonnant que les progrès soient souvent longs et pénibles.

Néanmoins, surtout à la veille du 500^{e} anniversaire des premiers contacts permanents entre les autochtones et les Européens en Amérique, il apparaît particulièrement ironique, qu'au Canada, on continue de reporter le règlement des revendications territoriales et la définition d'un droit réel à l'autonomie. Il n'est certes pas déraisonnable de nous demander s'il n'existe pas un meilleur moyen de nous attaquer à des problèmes qui croupissent depuis si longtemps.

Prenons, par exemple, l'attitude à l'égard de l'autonomie des autochtones. Les négociations en cours concernent pour la plupart l'éventuelle délégation aux communautés locales de pouvoirs généralement dévolus aux municipalités. Un deuxième volet de cette politique, l'incorporation du droit à l'autodétermination dans la Constitution, permettrait aux communautés, si elles le souhaitaient, d'apporter des modifications plus larges et plus novatrices à leurs systèmes de gouvernement tout en donnant à ces systèmes le poids de la sanction constitutionnelle. Mais cet aspect de la question est, à toutes fins utiles, bloqué au départ. Malgré plusieurs tentatives pour en arriver à un consensus, certaines divergences d'opinion fondamentales

ont jusqu'à présent empêché la tenue de discussions fructueuses sur l'incorporation de ce droit. Pour beaucoup de communautés, l'autonomie véritable ne se réalisera pas tant que cet obstacle essentiellement politique n'aura pas été éliminé.

CITOYENS À PART ENTIÈRE

En 1990, preuve a encore une fois été faite que ces questions constitutionnelles et juridiques débordent largement le débat théorique. Non seulement les conditions de vie déplorables qui règnent dans de nombreuses réserves canadiennes ont reçu une attention accrue dans les médias, mais elles nous ont valu une certaine notoriété à l'étranger. Notre « tiers monde » — c'est ainsi que les villages autochtones sont parfois désignés — est un rappel du prix que nos concitoyens autochtones continuent de payer, à cause de notre manque chronique d'imagination et de nos politiques qui, pendant des générations, ont encouragé la dépendance économique plutôt que l'autonomie et l'autosuffisance.

Malgré des progrès récents, la situation dans les réserves, aux chapitres de la santé, de l'emploi et de l'éducation, est en contradiction flagrante avec le prétendu engagement du Canada à l'égard de l'égalité et de la justice. Quant aux autochtones vivant hors réserve, leur situation n'est guère meilleure. La discrimination les guette dans toutes les sphères de la vie. De plus, ils se retrouvent souvent dans des ghettos urbains où règne une pauvreté presque endémique. Les témoignages déposés devant un groupe de travail albertain chargé d'examiner la façon dont l'appareil judiciaire traitait les Indiens et les Métis dans cette province ont confirmé ce que beaucoup soupçonnaient déjà depuis longtemps : il était, et il est toujours, courant que les autochtones soient traités injustement par les tribunaux, la police et dans les prisons. D'après les témoignages recueillis lors d'enquêtes analogues en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Ontario, les injustices commises par les autorités policières à l'égard des autochtones du Canada sont répandues de façon alarmante.

Derrière ces doléances générales, conceptuelles et sociales se trouvent un certain nombre de cas précis, dans lesquels un ou plusieurs groupes autochtones estiment avoir subi, aux mains des autorités blanches, un traitement manifestement paternaliste, sinon nettement raciste, un traitement qui sous-entendait des préjugés sur la dignité humaine de ces personnes et sur leur droit de prendre leur propre destinée en main. Plusieurs questions de ce genre ont été soumises à la Commission en 1990, et il vaut peut-être la peine de les examiner attentivement.

Depuis les années 50 jusqu'au début des années 70, un nombre assez élevé d'enfants autochtones ont été cédés en adoption à des parents non autochtones, au Canada et ailleurs, essentiellement parce que les autorités non autochtones, fédérales comme provinciales, avaient jugé

leurs parents biologiques incapables de s'occuper d'eux. Malgré toutes les bonnes intentions, cette façon d'agir trahit une conception autoritaire de la relation entre les gouvernements et les autochtones. Elle a eu des retombées sociales et culturelles qu'il sera impossible d'effacer complètement. La Commission essaie d'appuyer les efforts déployés par l'Assemblée des chefs du Manitoba pour établir un système en vertu duquel les adoptés d'origine autochtone seraient identifiés et réunis avec leurs familles biologiques ou réintégrés dans des communautés autochtones, si toutes les parties y consentaient. Il pourrait être nécessaire d'atténuer l'actuelle obligation au secret, et une prise de position plus ferme de la part du gouvernement fédéral ne ferait pas de mal.

Des questions analogues se posent à propos des perturbations causées par les vols militaires à basse altitude au-dessus de certaines parties du Labrador qui sont utilisées par les Innu et d'autres groupes autochtones. Les effets environnementaux et culturels de ces vols ont fait l'objet plus tôt cette année d'une décision de la juge Barbara Reed de la Cour fédérale. La question de savoir si le ministère de la Défense nationale avait effectué des études pertinentes a également été soulevée.

On se penche aussi sur le problème beaucoup plus vaste du chevauchement des revendications territoriales relatives à une zone encore plus étendue dans le nord du Québec et du Labrador que celle qui est directement touchée par ces vols. Dans les circonstances, les calculs visant à déterminer si les conséquences humaines et environnementales de ces vols sont ou pourraient être compensées par des avantages économiques consentis à la région et à ses habitants sont inévitablement faussés par les effets de la position que le gouvernement du Canada avait prise il y a quelques années, selon laquelle il s'arrogeait le droit de décider de ce qu'il fallait ou ne fallait pas faire dans une région que les autochtones estimaient être leur propre territoire.

Le Comité permanent des affaires autochtones a recommandé en juin dernier que les Inuit qui avaient été déplacés vers le Nord, au cours des années 50, à partir de l'endroit qui s'appelle aujourd'hui Inukjuak (Québec), pour être réinstallés à Grise Fiord et à Resolute Bay (Territoires du Nord-Ouest), soient dédommagés des difficultés subies à cette occasion et que leur contribution à la souveraineté du Canada dans le Grand Nord soit reconnue. Ces recommandations ont été rejetées par le gouvernement pour le motif que ce déplacement visait avant tout l'avantage des familles en question et non pas l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique.

Étant donné le temps écoulé et les opinions radicalement opposées sur ce qui s'est passé, il ne sera peut-être jamais possible de départager les torts dans cette affaire, mais d'après nos rencontres avec les dirigeants inuit et les personnes qui ont subi le déplacement, il nous semble évident que la souffrance a été réelle. Cet incident appartient à une

époque où le gouvernement des Blancs se croyait « en mesure de juger » ce qui était bon pour les autochtones et où les décisions se prenaient généralement selon ce principe. Nous sommes tous, on le comprend, réticents à faire pénitence pour les péchés commis jadis, mais nous ne devrions guère hésiter à reconnaître avec plus de grâce les dettes que nous avons envers nos populations autochtones et, plus précisément, le rôle que jouent les Inuit dans l'affirmation de la présence du Canada dans l'Arctique.

Un autre exemple encore a été porté à notre attention par des dirigeants autochtones. Il s'agit des milliers de jeunes autochtones qui, pendant plusieurs décennies, ont été obligés de faire leurs études en internat. Il ne fait guère de doute que ce programme visait délibérément l'assimilation, et, pour beaucoup, il en est résulté un conflit avec leurs propres traditions culturelles qui a laissé des traces profondes chez eux. Avec le recul, il est facile de mesurer à quel point étaient erronées les hypothèses bien intentionnées de l'époque et dans quelle mesure elles traduisaient un certain paternalisme racial, selon lequel les autochtones n'étaient que des acteurs secondaires dans le scénario de l'homme blanc. Au moment de réparer de tels torts, il faut, d'après nous, prendre au moins trois mesures essentielles : qu'il soit reconnu publiquement, pour l'histoire, que ces actes ont été commis, que les programmes d'éducation actuels soulignent la nécessité de rétablir et de revitaliser les langues et la culture autochtones et qu'un effort délibéré et constructif soit fait pour asseoir nos relations futures sur une base entièrement différente.

UN NOUVEL ENGAGEMENT

La Commission ne doute nullement que les réformes de la politique touchant les autochtones, qui ont été récemment amorcées ou annoncées par le gouvernement, découlent d'une volonté de relever le défi de la redéfinition de notre relation avec les autochtones. Ces changements doivent toutefois marquer le début d'une évolution fondamentale des structures. Le mécanisme de règlement des revendications territoriales globales — celles qui concernent des droits historiques jamais cédés — est un exemple de ce qui nous attend. On reconnaît généralement que les actuelles négociations sont tellement compliquées que, même avec la meilleure volonté du monde, il est difficile d'entrevoir une résolution des revendications non réglées avant plusieurs décennies.

Ici encore, l'une des principales difficultés provient de ce que le gouvernement édicte les règles du jeu et régit le contexte des négociations, tout à la fois. Ayant fait preuve d'une équité douteuse à l'égard des autochtones par le passé, il revient maintenant aux Canadiens de veiller avec une attention particulière à ce que leurs concitoyens autochtones soient sur un pied d'égalité dans les négociations actuelles. L'une des principales pierres d'achoppement

réside dans la règle voulant que les revendicateurs « renoncent à leurs revendications et cèdent leurs droits, titres et intérêts » en retour des droits et avantages que leur procurent les nouvelles ententes. Il est difficile de trouver le point d'équilibre entre le désir compréhensible des revendicateurs de préserver des droits qu'ils considèrent comme fondamentaux, d'une part, et le souhait du gouvernement de définir clairement et définitivement le statut des terres visées par les revendications, d'autre part. On peut déjà citer au moins un cas qui, il y a quelques mois encore, paraissait presque réglé et qui semble aujourd'hui avoir achoppé exactement pour cette raison. Du côté des revendications amenées par une violation présumée de certaines obligations découlant de traités — ce sont les « revendications particulières » — l'arriéré des affaires en suspens est fort inquiétant. L'un des points faibles du mécanisme provient de ce que le gouvernement est à la fois juge et partie. On nous affirme toutefois qu'une nouvelle série de consultations est en cours avec les dirigeants autochtones. Nous espérons qu'il en résultera un processus plus acceptable.

Étant donné le caractère durable des droits autochtones, reconnu en mai dernier par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sparrow*, il convient d'adopter une attitude plus sensible et plus souple qui prenne en compte la relation qu'entretiennent les autochtones avec la terre et qui, dans le même temps, prévoie une façon claire et pratique de régler la cohabitation entre Canadiens autochtones et non autochtones. Ce n'est pas une mince tâche, mais nous pouvons au moins affirmer que, maintenant, les deux groupes semblent souhaiter ardemment s'appuyer sur des assises légales fermes.

Malheureusement, la pierre angulaire d'une bonne partie des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens demeure l'anachronique *Loi sur les Indiens*. Promulguée pour la première fois en 1876, elle nous reporte en arrière, à une époque où la condescendance de l'État à l'égard des populations colonisées était courante. Le texte de la Loi règle pratiquement tous les aspects de la vie communautaire et individuelle dans les six cents réserves canadiennes, qu'il s'agisse de testament et d'héritage ou de la gestion des terres et des fonds appartenant aux bandes.

L'élément le plus inquiétant de cette Loi est peut-être le pouvoir exagéré qu'elle accorde au ministre des Affaires indiennes et du Nord. Tout au long du texte, on retrouve l'expression « le ministre peut », alors qu'on n'y rencontre pratiquement aucune mention de ce que les personnes et les collectivités sont autorisées à faire pour gérer leurs propres affaires. Même les conseils de bande qui, dans la pratique, administrent de plus en plus les affaires des collectivités indiennes sont encore juridiquement, dans une mesure étonnante, les créatures du ministère des Affaires indiennes. Non seulement ce dernier a le pouvoir d'annuler les règlements adoptés par les conseils, mais il le fait régulièrement. D'ailleurs, c'est en éliminant les obstacles créés par une

loi désuète que l'on a pu réaliser des progrès en vue d'une plus grande autonomie. L'initiative la plus récente du gouvernement de refondre entièrement cette Loi, en consultation avec les collectivités indiennes, se fait attendre depuis longtemps. La Commission reconnaît en même temps qu'il s'avérerait nécessaire d'adopter des dispositions provisoires visant à protéger les communautés qui hésiteraient à troquer un régime connu contre un système qui leur est étranger.

Le ministère des Affaires indiennes fait partie de toute cette panoplie de mesures dépassées découlant de la Loi. Il ne s'agit pas ici d'attaquer la fonction publique : les fonctionnaires du ministère accomplissent dûment leurs fonctions, nul n'en doute. Cependant, le Ministère a, depuis sa création, été condamné à adopter une attitude condescendante qui, aux yeux de nombreuses communautés du moins, l'empêche souvent dans les faits d'agir de concert avec les autochtones. Au lieu de cela, loin d'être un fer de lance, il joue le rôle ingrat de tampon politique et de bouc émissaire. En novembre dernier, la Commission a lancé un appel public pour que la Loi et le ministère soient remplacés par un nouveau texte législatif et un organisme profondément remanié qui serait chargé des relations entre le gouvernement et les autochtones. Nous avons également recommandé que la réalisation de l'autonomie effective des autochtones soit recherchée en priorité. Bien entendu, cela ne se fera pas en un clin d'œil, mais d'après toutes les indications, il ne peut en être autrement. Dénier aux autochtones le droit à l'autonomie n'est pas conforme aux obligations que nous avons contractées en matière de droits de la personne, tant sur la scène nationale qu'internationale.

Déjà, par le passé, la Commission s'était dite d'avis qu'une commission royale pourrait jouer un rôle utile dans la définition des conditions de la nouvelle relation entre le Canada et les populations autochtones, notamment en ce qui concerne les revendications territoriales et l'autonomie. Nous saisissons l'occasion pour renouveler cette proposition. Une telle commission ne serait ni un moyen de gagner du temps ni d'offrir des solutions toutes faites aux nombreux problèmes à résoudre. Elle aurait pour but, toutefois, de sensibiliser les Canadiens aux difficultés, quant à leur portée et à leur complexité, et de servir de fondement concret pour toutes les parties concernées. Après tout, le gouvernement n'a-t-il pas justement offert une commission d'enquête de ce genre aux dirigeants autochtones pendant les négociations sur l'accord du lac Meech, l'été dernier ? Rien ne permet de croire que la situation se soit, depuis lors, tellement améliorée que cette mesure ne soit plus justifiée.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Parmi tous les groupes défavorisés ayant fait l'objet d'un contrôle, les autochtones comptent parmi ceux qui ont accompli les progrès les plus

faibles dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. En 1989, 1,8 p. 100 des employés de la fonction publique fédérale appartenaient à ce groupe — soit un progrès de 0,1 p. 100 sur 1988 — et beaucoup d'entre eux étaient cantonnés aux échelons moyens et inférieurs du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Dans les sociétés visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la représentation des autochtones est encore plus faible : 0,79 p. 100 en 1989, contre 0,71 p. 100 l'année précédente, avec un taux de disponibilité de 2,1 p. 100.

Dans le réseau judiciaire, dans le monde de l'éducation, aux échelons supérieurs de la fonction publique et des entreprises, les autochtones sont pratiquement absents. Pour rectifier cette situation, il faudra agir de façon plus soutenue et plus précise si nous souhaitons que le visage du Canada dans ces secteurs primordiaux reflète plus honnêtement notre patrimoine.

En 1990, la Commission a adopté une politique concernant l'emploi des autochtones qui reconnaît aux conseils de bande et aux entreprises autochtones le pouvoir d'embaucher et d'accorder de l'avancement aux autochtones à titre préférentiel. Cette politique se fonde sur la constatation du désavantage socio-économique auquel doivent faire face les Canadiens autochtones, ainsi que sur leur statut politique et constitutionnel particulier.

Selon la Commission, à tout prendre, le problème le plus grave que les Canadiens aient à résoudre en matière de droits de la personne est celui des populations autochtones. Aussi en avons-nous fait l'une des priorités majeures de nos activités quotidiennes et avons-nous essayé de renforcer nos relations avec ces communautés. C'est pourquoi les commissaires ont comparu devant les organismes d'enquête publique et participé à diverses réunions sur la politique relative aux autochtones, l'autonomie politique et les relations avec la police. Dans tout cela, notre objectif est d'attirer l'attention du public sur les moyens de progresser : reconnaître les torts passés tout en envisageant un avenir plus productif; accélérer l'application des correctifs immédiats; et reconsidérer la méthode de règlement des préoccupations autochtones, de façon à créer un cadre de collaboration fondé sur l'égalité.

DÉFICIENCE

Notre Constitution et nos lois garantissent aux personnes handicapées le droit d'être traitées comme tout le monde. Ce n'est donc pas un privilège que nous leur accordons. Pourtant, dans la pratique, il est parfois difficile de convaincre le grand public, surtout ceux qui sont en mesure de faire bouger les choses, que les personnes handicapées devraient bénéficier des mêmes possibilités que le reste des Canadiens. Trop souvent, lorsqu'on demande des améliorations, on passe pour quêter des faveurs, et si l'on consent à faire des concessions, c'est par charité plutôt que par respect des droits de la personne.

La situation donne, malgré tout, certains signes d'amélioration. Ainsi, le ministère du Revenu a accepté de produire en braille et sur supports de substitution les renseignements concernant la fiscalité. La Commission de l'emploi et de l'immigration a institué un certain nombre de programmes pour aider les personnes handicapées à trouver du travail. Le CRTC a octroyé une licence à un nouveau service national de lecture radiophonique. Enfin, dans le cadre d'un projet pilote d'un an, l'Association du transport aérien du Canada a accepté de fournir des cartes de sécurité en braille et en gros caractères à ses passagers aveugles ou malvoyants. Ces initiatives et d'autres témoignent d'une volonté d'assurer concrètement l'égalité des chances des personnes handicapées et permettent à ces dernières d'entrevoir des perspectives plus encourageantes encore. Cependant, les personnes handicapées sont encore bien loin d'avoir gagné la bataille.

ACCESSIBILITÉ

L'an dernier, nous avons signalé notre intention de vérifier dans quelle mesure certains ministères fédéraux répondaient aux besoins de leur clientèle handicapée en examinant une partie de leurs installations. Notre enquête a porté sur les bureaux régionaux de la Commission de la fonction publique, les centres d'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration, les bureaux des pensions de Santé et Bien-être social Canada et les centres d'information de Revenu Canada (Impôt), en raison de leurs fréquents contacts avec le public. Nous avons même englobé nos propres bureaux régionaux pour que les critiques eux-mêmes n'échappent pas à l'examen.

Le but de l'enquête était de vérifier la conformité de ces organismes avec les plus récentes normes d'accessibilité, lesquelles fournissent une multitude d'indications en ce qui concerne les mesures à prendre pour répondre aux besoins de tous les groupes de personnes handicapées. Dans ses nouvelles normes, l'Association canadienne de normalisation déborde largement les questions de rampes et de portes, si importantes soient-elles, pour englober aussi tous les points d'intérêt pour les personnes aveugles, malvoyantes, sourdes ou malentendantes. Bref, ces normes constituent un indicateur acceptable et ponctuel de l'égalité d'accès des personnes handicapées.

Puisque ces nouvelles normes n'étaient pas encore officiellement en vigueur lorsque nous avons contrôlé les trente-deux bureaux choisis, nous ne nous attendions guère à ce qu'elles soient pleinement respectées. Toutefois, quel ne fut pas notre étonnement lorsque nous avons constaté que, dans bien des cas, même les normes de Travaux publics Canada, en vigueur depuis 1985, n'étaient pas non plus appliquées. À bien des endroits, par exemple, les salles de toilette ne pouvaient être utilisées par les personnes en fauteuil roulant ou encore, les corridors étaient obstrués et présentaient des risques pour la sécurité des personnes aveugles ou malvoyantes. Cette petite enquête, qui était

destinée à fournir aux ministères des points de repère pour corriger leurs lacunes, a démontré combien on avait tort de croire qu'il suffisait d'adopter une politique pour qu'elle soit forcément appliquée.

Cette constatation s'applique tout autant, sinon plus, aux bureaux de la Commission canadienne des droits de la personne. En effet, force nous a été de reconnaître que nous n'avions guère prêché par l'exemple. Et si, à l'instar des autres organismes visés, nous avons pu alléguer que la responsabilité de tout ce qui touche la location incombait au ministère des Travaux publics, il reste que dans la pratique, et aux yeux du public, nous étions largement coupables. Nous avons donc réagi promptement en faisant en sorte de conformer le plus rapidement possible nos bureaux aux nouvelles normes. Dans les cas où cela s'avérera impossible, nous emménagerons dans des locaux plus convenables. Bien sûr, cela ne pourra se faire du jour au lendemain, mais nous avons élaboré un plan pour mener cette tâche à bon terme. Les autres organismes en cause sont en train d'adopter des plans semblables.

Le Conseil du Trésor a adopté, pour sa part, une nouvelle politique d'accessibilité selon laquelle les ministères seront tenus d'indiquer les mesures qu'ils comptent prendre au cours des cinq prochaines années pour rendre leurs installations accessibles au public handicapé. Le fait que le ministère des Travaux publics ait réussi, à cette fin, à obtenir de nouveaux crédits est également très encourageant. Nous avons l'impression que, dorénavant, les gestionnaires accorderont plus d'importance à cette question, ce qui en soit représente un progrès de taille. La Commission verra à ce que ces bonnes dispositions donnent des résultats concrets.

Même si nous persistons à croire que dans ce domaine, la coopération est préférable à l'affrontement, il doit être clair qu'adapter des immeubles pour les rendre accessibles aux personnes handicapées n'est pas un geste charitable de la part des autorités, mais une obligation légale visant le retrait des obstacles systémiques. Cela nécessite donc une action concertée et suivie de la part du gouvernement. Notre intervention ne se limite pas non plus à l'examen de quelques immeubles fédéraux; la deuxième étape de notre programme d'accessibilité est en marche et englobera une cinquantaine de banques et de bureaux de poste.

En 1990, nous avons également cherché à déterminer l'accessibilité des services téléphoniques publics pour les personnes sourdes ou malentendantes, ainsi que de l'information présentée sous une forme adaptée pour les personnes aveugles ou malvoyantes. Nous avons commencé par vérifier si les ministères et organismes fédéraux disposaient d'appareils de télécommunication pour les malentendants (ATME) et si, le cas échéant, ces appareils étaient en état de fonctionner. Une étude similaire, menée en 1988 par le Conseil canadien de coordination de la déficience auditive, avait révélé que

85 p. 100 des appels faits auprès des ministères fédéraux ne recevaient aucune réponse. Ce résultat a poussé le Conseil du Trésor à rappeler aux ministères de maintenir les ATME en bon état, de fournir à leur personnel la formation nécessaire pour les utiliser et de faire savoir qu'ils avaient ces appareils. On aurait pu croire que cette initiative améliorerait sensiblement la situation, mais cela n'a pas été tout à fait le cas. Certes, on a constaté des progrès : 30 p. 100 des appels effectués au moyen d'un ATME ont reçu une réponse rapide, alors que dans les autres 20 p. 100 des cas, l'interlocuteur a dû faire au moins deux tentatives avant qu'on lui réponde. Il reste que dans une proportion inacceptable de cas, il n'y avait aucun préposé pour répondre aux appels, quand les appareils n'étaient pas carrément hors d'usage. On s'est également rendu compte, à quelques reprises, que l'employé chargé de recevoir les appels n'était pas très au courant du fonctionnement des ATME. Il faudra donc bien plus qu'un rappel du Conseil du Trésor pour que les ministères se dotent de l'équipement voulu et apprennent à l'utiliser.

En ce qui concerne la disponibilité des documents officiels sur des supports de substitution, nous avons été extrêmement déçus de découvrir que bien peu de ministères avaient même songé à la question. Compte tenu que quatre seulement des quarante-huit ministères sur lesquels a porté notre enquête avaient une politique à ce sujet et que douze seulement prévoyaient dans leurs plans annuels la possibilité de produire des publications adaptées, il n'est pas étonnant d'apprendre que vingt ministères seulement en aient jamais produit une seule. Pareil résultat est bien peu édifiant, surtout que le Conseil du Trésor avait enjoint tous les ministères, en 1982, de réserver un pourcentage fixe de leur budget de publicité et d'information à la publication d'ouvrages et de brochures sur support de substitution. Cette directive a été citée en 1982, 1983 et 1987 comme preuve que le gouvernement avait pleinement donné suite à la recommandation formulée en 1981 par un comité parlementaire spécial sur les obstacles à l'égalité des personnes handicapées au Canada.

TOUT LE MONDE À BORD ?

Se déplacer est une source perpétuelle de soucis pour les personnes handicapées. À ce chapitre, les organismes publics et parapublics ont à nouveau plus ou moins donné satisfaction. C'est ce que nous avons tenté de démontrer dans un exposé présenté, en novembre, à la Commission royale d'enquête sur un système national de transport de passagers. Certaines questions, en particulier le droit du passager handicapé de décider s'il a besoin d'être accompagné et, s'il y a lieu, le droit de payer un seul billet pour lui-même et son accompagnateur, le droit à l'égalité d'accès ainsi que de déterminer quels risques personnels inévitables il assumera, sont désormais tenues pour les pierres d'assise de l'accessibilité.

On progresse à pas de tortue, mais on avait à la fin de l'année enregistré quelques signes d'amélioration. En octobre, l'Office national des transports du Canada a entrepris une enquête pour déterminer si les politiques de nos transporteurs aériens faisaient obstacle à la mobilité des personnes handicapées. Un mois après, il déposait un règlement qui permettra à l'accompagnateur d'une personne handicapée de voyager gratuitement, et aux personnes handicapées qui ont besoin d'un siège additionnel, de l'obtenir sans payer de supplément. Ce sont là d'heureuses initiatives qui, nous l'espérons, seront suivies de beaucoup d'autres.

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

L'an dernier, nous avons signalé certaines des difficultés auxquelles se heurtent les personnes handicapées lorsqu'elles veulent prendre leur place sur le marché du travail, puis lorsqu'elles y parviennent. Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a passé la question au peigne fin en 1990 et a déposé en juin dernier, à la Chambre des communes, un rapport spécial intitulé : *S'entendre pour agir*. Il y mentionne les nombreux rapports soumis au Parlement qui pressent le gouvernement d'agir dans ce dossier et, notamment, *Obstacles* (1981), *Égalité pour tous* (1985) et *Relevons le défi* (1988). Lors des audiences tenues par le Comité, le fait que bien des problèmes persistent en dépit des recommandations du Parlement et des promesses officielles est souvent revenu sur le tapis. Dans ce tout dernier rapport, le Comité exige donc un mécanisme plus efficace pour surveiller, appuyer et coordonner les efforts entrepris au nom des personnes handicapées; un examen détaillé et une réforme approfondie de la loi et des règlements, ainsi qu'une vérification dans cette perspective du programme d'équité en matière d'emploi de la fonction publique.

Ces mesures, la Commission serait disposée à les appuyer. Malheureusement, la réponse du gouvernement au rapport n'a rien d'encourageant. Des fleurs de rhétorique telles que : « le gouvernement du Canada réaffirme sa responsabilité en tant que chef de file pour aider les personnes handicapées » semblent cacher bien peu d'engagements concrets. Dans un geste sans précédent, le Comité a publié une déclaration dans laquelle il affirme que « les engagements extrêmement vagues pris en réponse à ses recommandations équivalent à maintenir et à promouvoir le statu quo ». Il a également exhorté le gouvernement à examiner à nouveau ses recommandations et à lui fournir des réponses claires, complètes et tangibles.

Les décideurs doivent comprendre que les efforts visant à assurer l'égalité des personnes handicapées doivent être menés sur plus d'un front. Ainsi, l'*Americans with Disabilities Act* de 1990 marque un important progrès en fixant des normes d'égalité de traitement dans des domaines aussi variés que l'éducation, le transport et les lieux publics,

ainsi que des échéances pour leur mise en application. En raison de son approche concrète et systématique, cette loi est perçue par plusieurs groupements de personnes handicapées comme un exemple à suivre par le Canada.

Ainsi, la Coalition des organisations provinciales des personnes handicapées et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées préconisent l'adoption d'une loi omnibus qui aurait entre autres pour effet de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en conférant un caractère obligatoire aux adaptations raisonnables, d'incorporer dans la *Loi sur la radiodiffusion* une disposition faisant du sous-titrage une condition d'obtention d'une licence, de faire en sorte qu'en vertu de la *Loi sur les élections*, tous les bureaux de scrutin soient pleinement accessibles et de mettre à jour la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour que les personnes handicapées bénéficient d'un crédit d'impôt remboursable. Ces recommandations ne sont ni nouvelles ni particulièrement controversées. L'idée d'élaborer un ensemble de réformes profondes mérite d'être exploitée, ne serait-ce que parce qu'elle susciterait un débat public sur la nécessité de faire des personnes handicapées des membres à part entière de la société et qu'elle permettrait de préciser les nombreuses interventions, législatives et autres, qui s'imposent dans cette optique.

Une modification est toutefois généralement reconnue comme essentielle si l'on veut confier à la législation fédérale la force de frappe nécessaire, et c'est l'incorporation dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de l'obligation de tenir compte des besoins spéciaux. Dans un récent arrêt, la Cour suprême semble justifier dans une certaine mesure une interprétation de la Loi qui irait dans ce sens. Ainsi, s'exprimant au nom de la majorité, la juge Wilson écrit, dans la décision concernant l'affaire de la *Commission des droits de la personne de l'Alberta* c. *Central Alberta Dairy Pool* : « lorsqu'une règle a un effet préjudiciable, il convient de confirmer la validité de cette règle dans son application générale et de se demander si l'employeur aurait pu composer avec l'employé lésé sans subir de contrainte excessive ».

Cette déclaration ne règle cependant pas le problème. Toujours selon l'opinion de la majorité, la nécessité de déterminer si une personne est capable d'accomplir une tâche donnée et de faire des efforts raisonnables pour tenir compte de ses besoins existe uniquement lorsque la discrimination découle de l'effet préjudiciable d'une règle non discriminatoire. Dans les autres cas, lorsqu'un groupe donné de personnes est traité différemment en raison d'une exigence professionnelle raisonnablement nécessaire, l'obligation de tenir compte des besoins de chacun ne semble pas s'appliquer. C'est pourquoi nous persistons à croire que la Loi doit être modifiée.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Le meilleur espoir d'améliorer l'intégration économique des personnes handicapées réside dans la recherche de l'équité en matière d'emploi. Après trois ans, toutefois, les résultats ne sont pas très reluisants. La représentation des personnes handicapées dans la sphère de compétence fédérale s'est accrue de moins de 1 p. 100 et, dans la fonction publique, la situation est pire encore. Le Conseil du Trésor a lancé un programme d'action près de trois ans avant l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Aussi est-ce plutôt du côté des ministères qu'on devrait pouvoir constater des résultats tangibles. Pourtant, ceux-ci font encore plus piètre figure que le secteur privé, affichant une hausse de 0,1 p. 100 seulement, comparativement à 0,6 p. 100 pour ce dernier.

Et encore, ces petites augmentations peuvent-elles soulever des doutes. Certains employeurs semblent avoir « amélioré » leur processus d'auto-identification. Il est à craindre que, pour se donner meilleure image, certaines entreprises comptent les personnes qui ont de légères difficultés ne limitant en rien leurs perspectives d'emploi, ce qui aurait pour effet de gonfler artificiellement les statistiques. Ce qui est évident, c'est que certains organismes ne se conforment pas aux lignes directrices de la Commission de l'emploi et de l'immigration quant aux modalités d'auto-identification des personnes handicapées. Certains groupes de personnes handicapées sont si inquiets qu'ils ont demandé à la Cour fédérale d'ordonner à la CEIC de faire exécuter son règlement. Quelle que soit la décision de la Cour, il reste que les entreprises devraient assurément être évaluées en fonction de leurs gains véritables sur le plan de l'emploi, et non pas sur la foi de prestidigitations statistiques.

DÉFICIENCE MENTALE

Les personnes ayant une déficience intellectuelle ont eu beaucoup de mal à nous convaincre qu'elles sont humaines avant d'être handicapées. C'est pourquoi, le droit à l'intégration sociale ne leur est toujours pas acquis. Ainsi, nous leur refusons la possibilité de témoigner devant un tribunal sous prétexte qu'elles sont incapables de comprendre la signification du serment; de même, nous continuons de les employer dans des ateliers spéciaux et leur versons une rémunération inférieure au salaire minimum en qualifiant leur travail de thérapeutique.

Jusqu'à tout récemment, les personnes ayant une déficience intellectuelle étaient même privées du droit de vote. Bien que les tribunaux aient aboli cette restriction en 1989, des problèmes pratiques demeurent. Dans notre mémoire à la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale, nous avons présenté une réflexion sur certains de

ces problèmes, y compris le manque de formation adéquate des recenseurs et des directeurs du scrutin, l'absence de documents qui pourraient faciliter l'exercice du droit de vote aux personnes ayant une déficience intellectuelle, et la façon arbitraire dont on détermine la capacité de ces dernières. Le Conseil canadien des droits des personnes handicapées envisage de déclarer que l'utilisation des modalités de partage des frais du gouvernement fédéral pour maintenir les gens dans des ateliers protégés est contraire à la *Charte des droits et libertés*. En attendant, il serait bon que nous examinions de plus près notre comportement et nos présomptions à l'égard des personnes ayant une déficience intellectuelle et que nous nous demandions si nous ne les excluons pas de nos vies davantage par crainte et par ignorance que parce qu'elles n'ont pas certaines capacités.

DÉPISTAGE DES DROGUES

La Commission s'est toujours opposée à la généralisation du dépistage des drogues, invoquant pour justifier sa position la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui interdit toute discrimination fondée sur la dépendance présente ou passée à l'égard de la drogue. Elle se fonde également sur la jurisprudence, selon laquelle quiconque est traité défavorablement du fait qu'on le croit associé à un groupe protégé bénéficie de la protection des lois sur les droits de la personne.

En mai, le gouvernement a annoncé un plan d'action qui aurait entraîné la mise en place d'un vaste programme de dépistage des drogues dans l'industrie du transport. Le plan en question prévoyait l'imposition de tests de dépistage au moment de la présélection et des visites médicales annuelles, à la suite de tout accident ou quasi-accident, lorsque certains comportements auraient été observés, ainsi qu'à différents moments choisis au hasard. La Commission a réaffirmé sa position devant un comité parlementaire convoqué pour examiner la stratégie de dépistage des drogues et présenter un rapport à ce sujet. De manière générale, le Comité s'est rendu à ses arguments, mais a finalement recommandé un programme restreint de dépistage dans le secteur du transport. Par la suite, le gouvernement a annoncé qu'il envisageait d'appliquer une série de mesures législatives en étroit rapport avec ces recommandations.

La Commission reconnaît que l'employeur a le droit de fixer des normes professionnelles très strictes, particulièrement à l'endroit des employés qui exercent des fonctions mettant en danger leur sécurité ou celle d'autrui. Nous convenons également qu'il peut être nécessaire et raisonnable de soumettre des postulants à un test de dépistage avant de les engager lorsqu'il n'existe aucune façon plus appropriée d'assurer la sécurité du public, et que la décision est essentiellement d'ordre médical. Un résultat positif ne constitue pas une preuve d'incapacité ou de dépendance à l'égard de la drogue. Il démontre uniquement que la personne qui a subi le test a consommé récemment la substance

détectée. Qu'ils soient généralisés ou effectués au hasard, les tests de dépistage constituent une intrusion inutile dans la vie privée des travailleurs et, au surplus, un moyen très peu adapté à l'objectif qu'ils visent manifestement, à savoir, éviter qu'une personne travaille avec des facultés affaiblies. Aussi certaines entreprises américaines optent-elles plutôt, maintenant, pour de simples tests de coordination afin d'identifier les employés qui pourraient être toxicomanes. Non seulement ces tests sont moins importuns que les tests de dépistage, mais ils ont aussi le mérite de mesurer effectivement la capacité de la personne de faire son travail.

Le dépistage généralisé des drogues ne se confine plus désormais au secteur des transports. Ainsi, en octobre, la Banque Toronto-Dominion a annoncé son intention de soumettre ses nouveaux employés à des tests de dépistage. Bien que cette mesure vise davantage à rééduquer qu'à punir, elle a soulevé un tollé de la part de l'Association canadienne des libertés civiles, qui a manifesté le désir de porter plainte auprès de la Commission. Il est trop tôt pour se prononcer sur le résultat de cette démarche, ou sur la question de savoir si le programme de la Banque est discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous persistons malgré tout, comme le corps médical et les spécialistes juridiques, à croire qu'aucune politique sociale, si valable soit-elle, ne saurait justifier un programme généralisé de dépistage des drogues.

SIDA

Le SIDA continue de se propager. Pourtant, les craintes parfois déplacées que nous évoquions dans notre dernier rapport annuel semblent, par moment, avoir cédé la place à une certaine léthargie de la part du public. Nous ne savons trop laquelle de ces réactions représente le plus grand danger. Ni la crainte excessive du public ni une politique d'autruche ne contribuera à solutionner le problème. Rien ne saurait remplacer un solide travail de sensibilisation, aussi bien lorsqu'il s'agit d'aider les Canadiens à comprendre la nature et l'étendue de la maladie, que de soustraire ses victimes à des actes punitifs ou mal intentionnés.

Dans ce contexte, la Stratégie nationale sur le SIDA, annoncée en juin dernier, n'a pas, selon nous, été aussi convaincante qu'elle aurait pu l'être en tant qu'outil concret de sensibilisation du public au niveau voulu. Ainsi, on ne peut manquer de s'inquiéter devant le fait que le gouvernement n'a toujours pas donné suite à la promesse faite depuis longtemps déjà d'inclure l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Bien que la communauté homosexuelle ne soit évidemment pas l'unique proie du SIDA, elle figure parmi les groupes qui sont les plus à risque. Le public établit néanmoins un lien direct entre ces deux faits, ce qui mène à une attitude discriminatoire des plus cruelles.

Parmi ceux qui se sont penchés sur la question, beaucoup, dont la Société royale du Canada, en sont venus à la conclusion qu'il ne saurait y avoir de programme concerté pour sauvegarder le bien-être des victimes du SIDA si l'orientation sexuelle n'est pas considérée comme un motif de distinction illicite. La Stratégie anti-SIDA souligne elle-même l'importance que revêt la qualité de vie pour ceux dont l'espérance de vie est réduite, et les conséquences fâcheuses de la discrimination sur des personnes qui souffrent déjà. Malgré tout, la Stratégie ne comporte aucune mesure visant à renforcer la protection des droits des nombreuses victimes du SIDA parmi la communauté homosexuelle.

Il ne faudrait pas croire cependant que la Commission ne peut pas venir en aide aux séropositifs. En novembre dernier, la Cour d'appel fédérale a établi très clairement que non seulement personne ne peut faire l'objet de discrimination en raison des craintes injustifiées de ses collègues de travail, mais aussi que l'employeur réel ne peut dégager sa responsabilité en invoquant un lien contractuel. La cause en question concernait une personne engagée comme cuisinier pour une équipe du Canadien Pacifique dans une zone rurale de la Saskatchewan. Lorsqu'on a su que cette personne était séropositive, le surveillant du CP en poste sur les lieux a laissé entendre qu'elle menaçait la santé des autres et risquait elle-même d'être attaquée. Craignant pour sa sécurité, le cuisinier a donc quitté son emploi. La cause dont était saisie la Cour fédérale a porté essentiellement sur des questions d'ordre technique, à savoir s'il existait un véritable lien employeur-employé entre le CP et le plaignant et si le service de pourvoyeurs qui avait retenu les services du plaignant à contrat par l'entremise du CP relevait de la compétence fédérale. Ces questions mises à part cependant, il s'agit d'une cause marquante, car elle confirme que le VIH ne peut se transmettre par simple contact et que la Commission peut venir en aide aux personnes victimes de discrimination parce qu'elles sont porteuses du virus du SIDA.

RACE, ORIGINE ET RELIGION

Certes, notre pays compte une vaste gamme d'organismes voués aux problèmes de race, d'origine et de religion mais, si l'on se fie aux propres statistiques de la Commission sur les plaintes qu'elle reçoit, aux consultations publiques menées dans plusieurs provinces et aux commentaires quotidiens des médias, il est évident que les Canadiens sont loin d'être à l'abri des attitudes xénophobes et que beaucoup de nos concitoyens sont persuadés qu'une période difficile s'annonce.

Pourquoi est-il si difficile d'extirper cette animosité ? Que penser, en 1990, de la profanation des cimetières et des lieux de culte ? Ou de la vente d'insignes et d'affiches conçues expressément pour susciter l'intolérance raciale ou religieuse ? Que dire des rassemblements de tenants de la suprématie blanche, qui nous ramènent aux beaux jours du Ku Klux Klan et aux mêmes vieilles sornettes ? Dans la mesure où ces incidents restent isolés, on peut toujours les considérer comme

d'aberrantes exceptions qui font les manchettes. Mais nous pécherions par excès d'indulgence en n'y voyant pas le reflet d'un malaise plus général et persistant, tout aussi présent chez nous qu'ailleurs.

La Commission reçoit régulièrement des plaintes de discrimination fondée sur la race, l'origine ou la religion. Nos constatations, comme celles d'autres organismes qui s'intéressent aux droits de la personne, indiquent que le racisme et le fanatisme se portent bien dans les milieux de travail publics et privés, dans les écoles et les commerces, dans les ministères, dans les banques et les sociétés de télévision, aussi bien que dans la rue et les arrière-boutiques. Dans une affaire que la Commission a instruite, un accent étranger a suffi à provoquer le renvoi d'un employé d'une société de télévision. Dans une autre, la race et la couleur de la peau du plaignant semblent avoir suffi à le faire radier d'une liste d'employés éventuels. Mais c'est l'image des Mohawks sans arme, à qui on a lancé des pierres, l'été dernier, qui a peut-être été le signe le plus inquiétant de la barbarie prête à surgir dans cette société qui se targue d'être civilisée.

Bien entendu, le tableau n'est pas entièrement noir. Après une importante résistance de la part du public, les turbans des Sikhs et les tresses des Indiens ont été acceptés dans la GRC, au même titre que les chapeaux de feutre et les coiffures en brosse, tandis que les kirpans sont de plus en plus considérés comme les simples accessoires religieux qu'ils sont pour de nombreux Canadiens sikhs. Les associations ethniques et leurs enjeux ne sont pas sans appui de la population majoritaire, tandis que les organismes et ministères du gouvernement fédéral, comme beaucoup d'autres établissements, font un effort pour sensibiliser leurs membres et « gérer la diversité ».

En décembre, la Cour suprême a, à notre satisfaction, affirmé certaines valeurs plus humaines. Elle répondait aux contestations judiciaires, au regard de la Charte, de plusieurs lois interdisant la propagande haineuse. Dans une affaire qui a opposé notre Commission à John Ross Taylor et au Western Guard Party, et dans d'autres dossiers sur des sujets analogues, la majorité de la Cour a invoqué les obligations constitutionnelles et internationales du Canada de maintenir l'égalité et le pluralisme, ainsi que la nécessité de mettre fin aux dommages sociaux qui découlent de la propagande haineuse visant certains groupes culturels ou religieux. D'après la Cour, cette propagande « mine la dignité et la confiance en soi des membres des groupes visés et, de façon plus générale, envenime les relations entre divers groupes raciaux, culturels et religieux, entraînant une détérioration progressive de la tolérance et de l'ouverture d'esprit qui doivent être la marque d'une société multiculturelle... ».

Si réticents que nous soyons à plaider en faveur d'une restriction de la liberté de parole, et en tout respect de l'opinion minoritaire de la Cour et de celle d'autres personnes qui ont soutenu les mêmes vues dans la presse, nous sommes d'avis que la propagande haineuse est, tout bien

considéré, suffisamment facile à distinguer des autres idées controversées ou impopulaires, tant par ses intentions que par ses effets, qu'en lui accordant une protection constitutionnelle, nous irions à l'encontre de nos objectifs. Notre Constitution est, entre autres choses, l'expression suprême des règles d'équité en vigueur au Canada. Autoriser la propagande haineuse délibérée, sous prétexte de protéger la liberté de parole, équivaudrait à favoriser les injustices que nous cherchons à atténuer.

IMMIGRATION

Que le Canada soit déjà une société pluraliste et qu'il soit appelé à le devenir encore plus est un truisme de notre époque. Mais le fait de reconnaître cette réalité et celui de remplir la promesse d'une collectivité multiculturelle sont deux choses différentes. Il est même difficile d'imaginer un domaine ayant davantage besoin d'une attention soutenue du public. La relation entre la démographie nationale et locale, d'une part, et la politique sociale et les droits de la personne, d'autre part, foisonne de problèmes, dont les moindres ne sont pas ceux qui concernent l'immigration. En octobre dernier, reconnaissant l'évolution des besoins socio-économiques, le gouvernement a haussé les plafonds annuels de l'immigration pour les cinq prochaines années. Il l'a fait à un moment où les conditions qui prévalent dans certaines parties moins favorisées de notre planète poussent les populations à rechercher une vie meilleure dans des pays comme le nôtre. Ces nouveaux Canadiens ne sont pas différents de ceux qui avaient, dans le passé, quitté l'Europe pour recommencer leur vie sur ce riche territoire, pas différents, sauf que, pour être honnête, la plupart d'entre eux ne proviennent pas d'un pays d'émigration traditionnel et que beaucoup n'ont pas la peau blanche.

Les affaires dont est saisie la Commission indiquent encore trop souvent que les futurs immigrants et même les visiteurs en provenance de pays non traditionnels peuvent être assujettis de la part des fonctionnaires canadiens à un traitement qui ne serait pas imposé à des immigrants d'ascendance européenne. N'oublions pas non plus que les difficultés économiques ont tendance à exacerber les préjugés raciaux et que les Canadiens ne sont pas à l'abri de la propension qu'ont les humains à s'attaquer aux plus vulnérables d'entre eux. L'égalité des chances, on ne le répétera jamais trop, concerne tous les habitants du Canada, et non pas seulement ceux qui vivent dans la sécurité et le confort.

À ce chapitre, la Commission s'est butée à ce que nous considérons comme des remises en cause formalistes dans les dossiers relatifs à de potentiels immigrants. Il n'a pas été facile d'établir que la Commission était compétente pour représenter les personnes cherchant à parrainer des immigrants au Canada qui ne correspondaient pas tout à fait aux catégories établies ou qui avaient des difficultés à prouver leur bonne

foi, documents à l'appui. Nous sommes d'autant plus satisfaits d'avoir obtenu deux résultats favorables à ce chapitre en 1990. Dans le premier cas, le ministre de l'Immigration a reconnu qu'un Noir non canadien, détenu dans un pénitencier fédéral, qui soutenait avoir été harcelé par les employés de la prison, était effectivement légalement présent au Canada, aux fins des droits de la personne. Le deuxième cas concernait une décision du même ministre, permettant à M^{me} Sally Espineli de revenir au Canada, après avoir été déportée pour fausse déclaration sur son état matrimonial dans le but d'obtenir un emploi au Canada. Plusieurs dossiers analogues sont à l'étude, et leur nombre semble être appelé à augmenter. Raison de plus d'affirmer que les principes du Canada en matière de droits de la personne ne devraient pas s'arrêter à nos frontières.

D'autres plaintes ont été déposées contre le ministère des Affaires extérieures par des personnes qui parrainent des membres de leur famille provenant de divers pays du tiers monde et désirant visiter le Canada ou y immigrer. La position juridique de ce ministère, particulièrement en ce qui concerne la question de savoir s'il y a réellement une « victime » aux termes de la Loi, est loin d'être utile. Néanmoins, la Commission continue d'examiner cette question et de réclamer un traitement équitable pour tous les non-Canadiens cherchant à entrer au Canada, quel que soit le pays d'origine.

RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LES MINORITÉS

Les incidents au cours desquels de jeunes Noirs ont été abattus par balle par des agents de police, à Toronto et à Montréal, ont de nouveau amené le public à se demander s'il était possible que la race constitue un facteur dans le comportement de ces policiers. D'autres incidents semblables, mettant en cause des autochtones et des policiers, ont laissé l'impression, vraie ou fausse, que certains groupes sont traités différemment à cause de la couleur de leur peau. Tant que les minorités raciales, ethniques et autres ne pourront pas participer de façon plus complète à toutes les facettes de la vie canadienne, des tensions de cet ordre continueront de se manifester et pourraient même éclater avec beaucoup de violence.

Les membres des services de police sont très majoritairement des Blancs, même dans les régions où les minorités autochtones ou raciales sont importantes. La suppression de certains obstacles manifestes au recrutement — interdiction concernant les turbans ou les nattes, par exemple — aide sans nul doute à améliorer la représentation des minorités, mais la route est encore longue. La GRC a pris plusieurs initiatives : elle a établi une équipe spéciale de recrutement qui est elle-même un meilleur reflet de la mosaïque canadienne; et elle a décidé de recruter des autochtones à titre d'agents à part entière et non pas d'agents spéciaux, et de leur donner toute la formation dont ils ont

besoin. De plus en plus, les forces de police, tant au Canada qu'aux États-Unis, constatent les avantages apportés par le dialogue avec les organisations communautaires au chapitre de la confiance et du respect mutuel. Ces efforts sont louables et doivent se poursuivre. Comme première étape, il faudrait au moins qu'un agent chargé des relations avec les minorités soit nommé au sein de chaque force.

Les problèmes de ce genre ne sont pas propres à la police, bien qu'ils prennent un aspect de conflit lorsque celle-ci est en cause. Par ailleurs, ils se compliquent du fait que la police fait preuve d'une réticence persistante à autoriser des examens indépendants de leurs actes. Sauf quelques exceptions, les plaintes pour mauvais traitements sont toujours instruites à l'interne, à moins que le plaignant n'intente une action en justice. Étant donné l'apparence de conflit d'intérêt, une telle méthode est, à notre avis, profondément inadéquate. Nous recommandons fortement l'instauration de mécanismes plus objectifs d'examen public dans l'ensemble du système.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Dans notre rapport de l'année dernière, nous avons souligné que les données recueillies sur la participation des minorités visibles n'étaient « pas sensiblement différentes » de celles de l'année précédente. À regret, nous devons encore une fois constater que la situation n'a pas beaucoup changé. Globalement, d'après les chiffres déposés par le ministre en décembre, environ 6,7 p. 100 de la population active visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se composait alors de membres de cette catégorie, contre un taux de disponibilité de 6,3 p. 100. Cela paraît plus favorable que ça ne l'est en réalité en raison de la forte représentation des minorités visibles dans la catégorie des commis au sein de l'industrie bancaire. Aux niveaux supérieurs, les données sont encore moins reluisantes, soit de 2,8 p. 100. Dans l'ensemble de la fonction publique, la représentation s'établissait à 3,1 p. 100 et à 1,8 p. 100 dans la catégorie de la gestion.

Qui plus est, pour les nombreuses personnes qui ont franchi les premiers obstacles et qui ont obtenu un emploi, le milieu de travail n'est pas encore un havre d'harmonie raciale. Le harcèlement et la discrimination de la part des collègues et des chefs de service sont plus courants que nous voulons bien l'admettre et restent un des motifs des plaintes déposées à la Commission. La conclusion semble être que la réussite universitaire ou intellectuelle ne suffit pas à chasser les préjugés relatifs à la couleur de la peau. On sous-estime beaucoup l'esprit de racisme qui règne dans les organismes canadiens. Seuls ceux qui s'y sont confrontés savent à quel point les défenses psychologiques sont profondément enracinées. De nombreuses immigrantes, qui sont aussi membres d'une minorité visible, sont tellement défavorisées qu'elles sont pratiquement vouées à demeurer

au bas de l'échelle économique. Souvent très gênées par leur inaptitude à communiquer couramment en français ou en anglais et n'ayant presque aucune possibilité de corriger cette situation, certaines de ces femmes assument de lourdes responsabilités, sans avoir les moyens de gagner leur vie convenablement. Il en résulte la formation de ghettos économiques composés presque exclusivement d'immigrantes membres des minorités visibles, qui n'ont guère de mainmise sur leur propre situation et personne vers qui se tourner. Ces personnes ne connaissent ni les syndicats ni les conventions collectives, pas plus qu'elles ne sont instruites sur leurs droits individuels.

Les immigrés membres des minorités visibles, hommes et femmes, se butent également à des obstacles lorsqu'ils doivent faire reconnaître leurs qualifications au Canada — cela semble beaucoup plus facile pour les personnes provenant des pays d'émigration traditionnels. L'hypothèse selon laquelle la formation professionnelle dispensée dans les pays non européens répond nécessairement à des normes inadéquates n'est pas justifiée et n'est souvent qu'un stéréotype raciste de plus. Certaines provinces ont adopté des critères d'agrément plus souples qui font abstraction de l'origine nationale. Nous approuvons et encourageons cette tendance.

SEXE

Rappeler la dualité du genre humain, comme l'a fait la juge Bertha Wilson l'an dernier, et reconnaître que les hommes et les femmes sont égaux en dignité et en droits, ce sont des vérités d'évidence, mais qui sont loin de correspondre à la réalité dans la société canadienne.

Il y a vingt ans, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, après avoir étudié la question durant trois ans et demi et pris en considération des milliers de mémoires et de lettres, a publié un rapport qui devait, selon l'espoir exprimé par ses auteurs, mener à l'égalité des sexes au Canada. Aujourd'hui, si nous analysons rétrospectivement les progrès réalisés au cours des deux dernières décennies, nous pouvons certainement constater la présence d'un nombre sans précédent de femmes dans la population active. Il est cependant beaucoup moins aisé de conclure que les femmes prennent davantage leur vie en main et que l'objectif de l'égalité est plus près d'être atteint. La formule de l'indépendance financière a peut-être souri à certaines femmes, mais elle ne saurait être qualifiée de panacée; les statistiques relatives à l'égalité pratique des sexes en milieu de travail et ailleurs sont, autant que d'habitude, propres à tempérer l'enthousiasme. Non seulement il a été prouvé abondamment que les femmes sont encore souvent l'objet de comportements sexistes, mais presque tous les indicateurs du bien-être socio-économique sont plus favorables dans l'ensemble à un sexe qu'à l'autre.

Les plaintes de discrimination fondée sur le sexe qu'examine couramment la Commission témoignent des problèmes auxquels les femmes font toujours face. Deux règlements intervenus en 1990

suffisent à mettre en lumière le problème général. Dans le premier cas, une femme qui avait demandé un prêt personnel s'est vu exiger que son mari en soit cosignataire. La banque a accepté de retirer cette exigence, lui a versé une indemnité et lui a fait parvenir une lettre d'excuses. Le deuxième règlement a mis un terme à une plainte déposée contre l'Office national du film pour avoir refusé d'embaucher des femmes en vue d'un tournage en extérieur en Afrique. On aurait cru que l'égalité aurait fait de plus grands progrès dans les milieux cinématographiques que dans des secteurs plus conservateurs, mais on se serait apparemment fourvoyé. La plaignante a reçu en l'occurrence une lettre d'excuses et une indemnité importante pour le manque à gagner et le préjudice moral subi.

Le simple fait qu'en 1990, une femme ait dû déposer une plainte devant un tribunal des droits de la personne pour faire étudier sa propre solvabilité ou son aptitude à occuper un emploi, en tant qu'individu, est surprenant, c'est le moins qu'on puisse dire. Ces deux affaires en disent long sur les partis pris au sujet des femmes et de leur place dans l'ordre des choses, qui sont encore ancrés dans un vaste éventail d'attitudes des milieux dirigeants.

Heureusement, les choses changent parfois : comme nous le disions l'an dernier, les Forces armées ont fini par accepter que les femmes participent au combat. Les Forces ont mis en application un plan destiné à ouvrir aux femmes tous les postes de combat, sauf à bord des sous-marins, et à recruter le personnel selon des critères dont l'objectivité est facilement démontrable. De plus en plus de femmes sont intégrées dans tous les rangs de l'armée, de la marine et de l'aviation et, en particulier, dans les postes de combat. Aujourd'hui, des femmes appartiennent à un régiment du génie et pilotent des CF-18 et bon nombre ont déjà accompli des fonctions liées au combat au sein des contingents canadiens dans le golfe Persique.

L'un des groupes les plus faibles de notre société est celui des détenus. Depuis vingt ans, les problèmes des détenues ont fait l'objet de plusieurs études; la plus récente, publiée en 1990 par le Groupe d'étude sur les détenues sous responsabilité fédérale, s'intitule *La création de choix*. La Commission est au nombre des organismes qui ont exhorté le gouvernement à donner suite aux recommandations du groupe d'étude, en particulier, par le remplacement d'un établissement carcéral pour femmes inadéquat, situé à Kingston, en Ontario, par cinq établissements régionaux. Dans ce contexte, la Commission a appris avec plaisir la décision du gouvernement de fermer le pénitencier pour femmes de Kingston et elle est encore plus heureuse que l'un des nouveaux établissements comprenne un centre de ressourcement autochtone.

HARCÈLEMENT SEXUEL

Au cours des vingt dernières années, le débat sur la question de savoir s'il existait vraiment un problème de harcèlement sexuel a fait place à la reconnaissance du fait que nombre d'attitudes et de comportements courants constituent un harcèlement dont on pourrait bien se passer. Il ressort, à l'évidence des décisions judiciaires et des règlements concernant des plaintes qui sont intervenus récemment, que le comportement sexiste est une forme de harcèlement. Il ne s'agit pas simplement d'une question de manières et de moralité. Le harcèlement cause beaucoup de souffrances et peut, en outre, occasionner des problèmes de portée beaucoup plus grande aux organismes où il sévit et aux personnes concernées. La contamination du milieu de travail par le harcèlement, au su de tout le monde, peut entraîner la démoralisation et l'absentéisme. Par suite de règlements intervenus récemment dans des cas soumis à la Commission, des employeurs ont dû verser des indemnités importantes, accepter de donner au personnel une formation en matière de droits de la personne, afficher des lettres d'excuses publiques et diffuser parmi les employés des lignes de conduite relatives au harcèlement. Les règlements comportaient en outre des sanctions frappant les responsables personnellement, qui allaient de la réprimande écrite au counselling obligatoire, voire au renvoi.

Si le harcèlement devient de plus en plus un inconvénient généralisé pour les employeurs, le fait nouveau le plus important survenu en 1990 a probablement été la décision de la Commission des accidents du travail de l'Ontario, selon laquelle le harcèlement peut causer une maladie professionnelle. De telles décisions mettent en évidence trois points essentiels : le harcèlement constitue pour la victime une expérience dévastatrice; les victimes ne sont pas réduites à le tolérer afin de préserver leur emploi; les employeurs qui ferment les yeux sur de tels agissements devront vraisemblablement supporter des frais considérables. Naturellement, toutes ces conséquences pourraient en grande partie être évitées si les organismes prenaient eux-mêmes des mesures fermes pour prévenir toute persécution de cette nature.

ÉGALITÉ ÉCONOMIQUE

Ce n'est sûrement pas une coïncidence si le harcèlement sexuel va souvent de pair avec la subordination des femmes en milieu de travail. Or, la subordination n'est pas le seul désavantage que les femmes sont censées subir le sourire aux lèvres; il faut y ajouter un profond clivage sur le plan économique. Les chiffres qui suivent présentent un tableau exact de la situation économique des femmes canadiennes :

- La femme qui détenait un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires et qui avait travaillé à plein temps toute

l'année en 1989, avait touché un salaire inférieur à celui d'un homme qui n'avait aucunes études secondaires.

- En 1989, le salaire moyen des femmes qui travaillaient à plein temps représentait 66 p. 100 du salaire moyen des hommes; le pourcentage était de 59 p. 100 en 1969.

Autrement dit, quoique les programmes en matière d'emploi et de parité salariale aient été mis en place depuis quelque temps déjà, l'écart des salaires ne se rétrécit manifestement pas assez rapidement.

La présence des femmes dans la population active est dans l'ensemble répartie de façon inégale, mais les choses vont encore plus mal pour les femmes dites doublement défavorisées, c'est-à-dire qui appartiennent à un autre groupe cible. Elles sont en retard sur tous les autres groupes en ce qui concerne les perspectives d'avenir. En 1988, par exemple, 64 p. 100 de tous les travailleurs masculins ont touché plus de 30 000 $. La proportion des travailleuses, dans cette catégorie, était de 24 p. 100, celle des femmes faisant partie des minorités visibles de 18 p. 100, celle des femmes handicapées de 18 p. 100, celle des femmes autochtones de 14 p. 100 seulement. D'autres inégalités peuvent être relevées. Les femmes représentent une proportion importante du groupe de ceux que l'on appelle les « travailleurs économiquement faibles ». De la même façon, leur proportion au sein de la catégorie des travailleurs à temps partiel est considérable. Or, ceux-ci, trop souvent, n'ont pas la sécurité d'emploi ou les avantages dont jouissent les travailleurs à temps plein.

L'une des solutions à ce problème — et il s'agit indubitablement d'un problème de droits de la personne ou d'égalité — réside dans l'établissement de programmes de soutien du revenu ou autres, adaptés à la situation et aux besoins particuliers des femmes d'aujourd'hui. L'amélioration du système de garderies, par exemple, s'est déjà trop fait attendre; elle donnerait aux travailleuses plus de liberté pour s'occuper de leur famille et leur permettrait de tirer profit de manière plus équitable de leur présence au sein de la population active.

Permettre aux employés à temps partiel de bénéficier de pensions et d'autres avantages raisonnables est une nécessité qui ne revêt pas moins d'importance. Pour ce qui est du secteur fédéral, la Commission a soumis cette question au président du Conseil du Trésor l'an dernier. Le gouvernement a annoncé en décembre qu'il déposerait des modifications destinées à permettre aux fonctionnaires à temps partiel de cotiser à la caisse de retraite des fonctionnaires. Également, des modifications seront apportées relativement à la fin de carrière et permettront le prolongement de la période de remboursement dans le cas des employés qui ont pris des congés non payés. Tous ces éléments nouveaux sont les bienvenus.

Les inégalités ne se limitent cependant pas à la population active. Les programmes fédéraux et provinciaux de sécurité du revenu sont relativement efficaces lorsqu'il s'agit de protéger les couples âgés contre l'extrême pauvreté, mais les femmes âgées qui sont seules sont particulièrement exposées. D'après un bulletin de Statistique Canada publié en 1989, 41 p. 100 des femmes seules âgées d'au moins soixante-cinq ans vivaient sous le seuil de la pauvreté. Le pourcentage était de 27 p. 100 chez les hommes seuls.

Des raisons évidentes expliquent cet état de choses. Une forte proportion des femmes qui sont des ménagères durant la plus grande partie de leur vie se rendent compte, au décès de leur conjoint ou au moment de leur divorce, qu'elles n'ont pas droit à une pension ni d'expérience récente sur le marché du travail. Par conséquent, pour joindre les deux bouts, elles se voient souvent obligées de compter sur des programmes de retraite subventionnés par l'État, programmes qui, à eux-seuls, ne suffisent pas à assurer un revenu adéquat. En 1970, la Commission royale d'enquête a recommandé que le supplément de revenu garanti soit augmenté afin que les prestataires aient un revenu annuel dépassant le seuil de la pauvreté et que le supplément soit rajusté en fonction du coût de la vie. Aucune suite n'a encore été donnée à ces propositions.

Le programme d'allocations au conjoint a contribué lui aussi à réduire le taux de pauvreté parmi les personnes mariées de soixante à soixante-quatre ans. Toutefois, comme nous l'avons souligné dans le passé, les personnes célibataires ou divorcées sont exclues de ce programme. Encore une fois, les femmes, surtout, en subissent les conséquences, car elles forment la majorité de ceux qui sont les plus démunis dans ce groupe d'âge. Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes appuie des actions engagées en vertu de la Charte et dirigées contre le programme d'allocations au conjoint pour la raison qu'il établit des distinctions illicites fondées sur l'état matrimonial et le sexe. Nul n'est besoin d'attendre l'issue de ces contestations judiciaires pour conclure que le régime de pensions au Canada, dans son ensemble, devrait faire l'objet d'une sérieuse réévaluation.

LES FEMMES DANS LA POPULATION ACTIVE

Certaines données indiquent, qu'en 1990, la part des femmes dans les emplois visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se renforçait ou augmentait dans plusieurs secteurs. Non seulement leur représentation globale est passée à 42,6 p. 100, alors qu'elles constituaient 44 p. 100 de la population active, mais cet accroissement est dû en grande partie à des gains dans le domaine des emplois à temps plein : la part des femmes dans les promotions à des postes permanents à temps plein a atteint presque 55 p. 100. En revanche, il faut une fois de plus signaler que les emplois occupés par les femmes

se concentraient fortement dans le travail de bureau. Malgré quelques améliorations marquées ici et là, leur part des emplois de cadre supérieur continue de n'être vraiment pas équitable : elle est de 7 p. 100 dans le secteur privé et de 14 p. 100 dans le secteur public.

Toutefois, l'équité en matière d'emploi ne se traduit pas seulement en chiffres. Prenons, par exemple, le fait que 30 p. 100 des personnes adultes qui se sont établies au Canada en 1990 ne parlaient aucune des deux langues officielles, ce qui représente une forte augmentation par rapport à la situation il y a vingt ans, quand environ 19 p. 100 des adultes ne les parlaient pas. Il va sans dire que les personnes qui ne peuvent pas communiquer en français ou en anglais doivent surmonter de durs obstacles sur le marché du travail, mais même parmi les personnes défavorisées, ces handicaps ne sont pas répartis également selon le sexe. En pareil cas, les femmes non seulement ont plus de difficultés à trouver un emploi, mais elles sont aussi confrontées plus directement à d'autres problèmes d'intégration sociale : même des activités aussi banales que le magasinage, les rencontres avec les autorités scolaires et les fonctionnaires ou les rendez-vous médicaux peuvent devenir des épreuves effrayantes lorsque l'on ne sait pas s'exprimer correctement.

L'Institut de recherches politiques (IRP) a fait observer, dans un exposé paru en 1989, qu'un pourcentage plus élevé d'immigrantes que de non-immigrantes occupent des emplois dans des industries sur leur déclin et dans des industries plus exposées au chômage, ce qui confirme que nombre d'immigrantes ne peuvent obtenir qu'un travail peu rémunérateur, sans débouché, dont personne d'autre ne veut. Parmi les explications possibles de ce problème figurent sûrement les barrières linguistiques, les difficultés liées à la reconnaissance des références étrangères et la discrimination pure et simple, fondée sur le sexe, qui se manifeste sur le marché du travail. L'exposé de l'IRP semble indiquer que la solution réside en partie dans la garantie d'accès, pour tous les immigrants, à des programmes adéquats d'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre qui augmenteront leur mobilité et leur efficacité sur le marché du travail; dans l'amélioration et l'élargissement des programmes fédéraux de cours de langue et de perfectionnement professionnel; dans des cours d'alphabétisation et d'éducation de base offerts gratuitement aux immigrants ayant moins de neuf années de scolarité.

Depuis 1970, la nécessité de donner aux immigrantes des cours de langue rémunérés, liés à l'emploi, a été soulevée maintes et maintes fois. En mai 1990, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé une initiative dans le domaine des langues et de l'orientation, qui vise les immigrants et les réfugiés, les femmes en particulier, et dont le coût s'élèvera à quinze millions de dollars; ce programme leur permettra de s'adapter à la vie au Canada et d'acquérir la connaissance des langues officielles. Certes, il y a lieu de se réjouir, mais la Commission surveillera avec vigilance la réalisation du programme

pour s'assurer qu'il répond bien aux besoins des immigrantes, surtout si l'on tient compte de l'intention du gouvernement d'accroître l'immigration.

L'ÂGE : UN ÉTAT D'ESPRIT

Parmi les motifs de distinction prohibés, l'âge a tendance à faire figure d'exception. Ce n'est pas, hélas, un trait immuable de l'homme, comme la race ou le sexe. Par définition, l'âge est une situation relative qui, d'une manière ou d'une autre, concerne chacun de nous. C'est le fait d'être trop vieux ou trop jeune par rapport aux critères d'intégration sociale établis par quelqu'un d'autre. Un de ces critères représente souvent un obstacle pour les Canadiens qui cherchent du travail. En période de récession, la discrimination fondée sur l'âge peut être extrêmement difficile à vaincre même pour les personnes d'un certain âge, pour celles qui sont trop âgées pour obtenir un nouvel emploi mais trop jeunes pour bénéficier d'un fonds de retraite. Pouvons-nous être si optimistes pour croire que les efforts actuels déployés en vue d'accroître l'employabilité des Canadiens suffisent à combattre ce type de discrimination ?

L'âge est aussi une situation relative dans un autre sens : les normes à respecter pour être inclus ou exclu sont soumises à des variations historiques et culturelles. Dans la plupart des pays développés, les personnes sont enfermées dans des structures strictement régies par l'âge dans les domaines de l'éducation et du travail. Il n'en a pas toujours été ainsi, et c'est loin d'être le cas partout. Même notre horloge biologique change, nous sommes à même de le constater sur le plan statistique et sur le plan individuel. Au Canada, nous mûrissons plus tôt et nous restons jeunes plus longtemps. Ce qu'on considère comme le déclin de l'âge aujourd'hui sera la fleur de l'âge demain. C'est dire que si nous avons une bonne idée du sens qu'il faut donner au mot discrimination lorsqu'il s'agit de la race, du sexe, de la religion ou de la déficience, la situation est différente lorsqu'il s'agit de l'âge. Tout devient relatif, et ce qui était bon hier peut très bien ne pas l'être toujours.

Le concept de la retraite, par exemple, est lui-même une invention sociale relativement récente. Il a été introduit dans la fonction publique britannique en 1859 et c'est plus tard, au cours du même siècle, que l'âge de soixante-cinq ans a été pour la première fois désigné comme le point actuariel où « la vigueur du corps et celle de l'esprit commençaient à décliner. » Si, de toute évidence, cette opinion n'a pas grandement impressionné des personnes de la trempe de la reine Victoria et de Gladstone, on peut se demander quel poids il convient de lui accorder un siècle plus tard. La retraite est une convention sociale, pas une règle de la nature, et il y aurait lieu de se montrer très prudent avant d'accepter que ces formes de stratification fondées sur l'âge, qui sont utiles mais arbitraires, ne limitent nos droits fondamentaux. La possibilité de prendre une retraite est un avantage pour lequel des générations de travailleurs ont livré un combat acharné

mais, ne l'oublions pas, l'une des autres grandes réussites sociales du siècle est l'allongement de l'espérance de vie de plus de vingt ans. Ce fait a, lui aussi, des répercussions considérables tant sur la disponibilité pour le travail que sur les divers programmes sociaux qui sont liés à l'employabilité.

RÈGLEMENTS CONCLUS PAR LA COMMISSION

Le refus d'embaucher ou de conserver à son emploi une personne parce qu'elle est trop âgée n'est que l'exemple le plus évident de discrimination fondée sur l'âge. D'autres types de préjugés plus subtils peuvent jouer lorsque l'âge est utilisé pour déterminer l'admissibilité à des avantages ou lorsque des personnes se voient refuser du crédit ou une assurance pour garantir une hypothèque parce qu'elles vieillissent. En 1990, la Commission a été saisie de plusieurs affaires de ce genre.

Par exemple, des renseignements concernant l'âge étaient au cœur de la décision rendue par un tribunal des droits de la personne au sujet de l'utilisation de la date de naissance pour déterminer l'ancienneté d'employés engagés le même jour. À la suite de cette décision, ce critère ne sera plus appliqué pour établir l'ancienneté et la liste d'ancienneté actuelle de l'entreprise sera révisée à l'aide d'un système complètement différent.

Un autre règlement conclu par la Commission concernait un article d'une convention collective qui prévoyait une police d'assurance-vie libérée pour les employés qui prenaient une retraite anticipée. Le hic, c'était qu'il fallait avoir plus de soixante ans pour être admissible. Le plaignant, alors âgé de cinquante-neuf ans, estimait qu'il s'agissait d'une distinction qui n'avait aucun rapport avec la question. La Commission a donné raison au plaignant qui a obtenu la police d'assurance-vie et un dédommagement pour préjudice moral.

Dans un cas similaire, l'employeur refusait de renouveler la nomination pour une période déterminée d'un employé âgé de soixante-six ans, bien que des collègues plus jeunes aient été réembauchés. Dans cette affaire, le plaignant a obtenu, aux termes du règlement, une rente mensuelle en guise de dédommagement parce que la période donnant ouverture à une pension a été réduite par le refus de renouveler sa nomination. Dans ce cas, l'employé a au moins eu la possibilité de travailler après l'âge de soixante-cinq ans. La grande question en 1990 a été de savoir si les employeurs pouvaient légalement justifier la mise à la retraite obligatoire à cet âge. La Cour suprême a rendu à ce sujet des décisions que nous examinerons ci-dessous.

LA RETRAITE OBLIGATOIRE

« ... la retraite obligatoire demeure une forme institutionnalisée de discrimination fondée sur l'âge puisque c'est l'âge et non la compétence de l'employé qui détermine le sort de celui-ci. » Ce passage est tiré d'un rapport produit en 1988 par le Comité parlementaire permanent des droits de la personne de l'époque, qui avait pour titre *Les droits de la personne et le vieillissement au Canada*. Si la Commission a demandé à maintes reprises la suppression de l'article de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui permet la retraite obligatoire, ce n'est pas parce que nous ne comprenons pas le raisonnement qui est à son origine, mais parce que nous pensons qu'il ne saurait résister à un examen rigoureux de nos jours. Nous espérions que la Cour suprême, qui avait entendu en 1989 plusieurs affaires importantes sur le sujet dans lesquelles était invoquée la Charte, saisirait cette occasion pour jeter un regard général mais pénétrant sur la question et sur la façon dont elle influe sur les droits de la personne. C'est en effet ce qui est arrivé, mais les résultats ne sont pas ceux que nous attendions.

Le 6 décembre 1990, la Cour a rendu sa décision. La majorité a décidé que la Charte ne devrait pas être utilisée par les tribunaux pour revenir sur les décisions expresses des législatures provinciales ou du Parlement au sujet des questions d'objectifs publics concernant l'équilibre à établir entre les droits en jeu. S'exprimant au nom de la majorité dans l'arrêt *McKinney* c. *University of Guelph*, le juge La Forest a déclaré que « dans ces cas la principale question est de savoir si le gouvernement était raisonnablement fondé, compte tenu des éléments de preuve présentés, à conclure que la loi porte le moins possible atteinte à un droit garanti ». Que la Cour se contente de faire retomber sur les gouvernements provinciaux et fédéral la responsabilité de concilier les intérêts en jeu aurait été tout à fait compréhensible, mais elle ne s'est pas arrêtée là. La majorité, dans les faits, a également donné un poids considérable à l'opinion voulant que la retraite obligatoire soit une sorte de mal nécessaire qui permet de parer aux évaluations de rendement humiliantes et accorde aux jeunes travailleurs et aux nouvelles idées la possibilité de trouver leur place, en particulier dans des endroits où sont en vigueur des systèmes de permanence comme dans les universités.

L'argument fondé sur le respect des droits de la personne selon lequel la retraite obligatoire constitue bel et bien une discrimination injustifiable fondée sur l'âge a été très succinctement exprimé par la juge L'Heureux-Dubé. Exprimant une opinion dissidente, elle a fait observer, en premier lieu, que « le facteur clé devrait être le mérite plutôt que l'âge » et que « la valeur de la permanence est menacée par l'incompétence et non par le processus du vieillissement ».

> Le danger qu'en vieillissant les professeurs s'appuient sur leurs acquis et décident de mettre un terme à leur

> productivité et à leur perfectionnement est tout à fait réel. Mais il est tout aussi réel en ce qui concerne les jeunes professeurs permanents. L'évaluation par les pairs, dans la mesure où elle se fait de bonne foi et sans partialité, sert de critique constructive et permettra de promouvoir les normes d'enseignement indispensables à la bonne réputation d'une université.

Malgré tout le respect dû à la majorité de la Cour, cette position nous semble plus conforme au respect des droits de la personne en général et à une « interprétation large et généreuse » de la Charte. Dans les circonstances, la position de la Commission demeure la même : la compétence, et non l'âge, est le seul facteur qui devrait être pris en considération pour déterminer si un travailleur doit être forcé de quitter un emploi donné. Il ne s'agit pas d'ignorer la notion de la retraite bien méritée, il s'agit simplement d'affirmer que ceux qui veulent et peuvent travailler après « l'âge de la retraite en vigueur » devraient avoir le droit de le faire. À notre avis, aucune preuve concluante ne donne à penser qu'il est impossible de respecter leur souhait de continuer de travailler dans le cadre d'un système d'emploi raisonnablement souple. Il nous faut donc espérer que le gouvernement fédéral donnera suite à la décision qu'il a prise il y a quatre ans de supprimer les exigences relatives à la retraite obligatoire pour les fonctionnaires en modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à offrir la même souplesse à tous les employés relevant de sa compétence.

L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL

La promotion d'une plus grande égalité des chances en matière d'emploi en est encore aux premiers tâtonnements au Canada. Pour certains, elle fait contrepoids aux conséquences moins acceptables du darwinisme social; pour d'autres, il ne s'agit guère que de manœuvres centralisatrices visionnaires. La vérité, comme d'habitude, se situe probablement à mi-chemin entre ces deux conceptions. Quoi qu'il en soit, le Parlement a officiellement reconnu la nécessité d'agir sur le marché du travail, non pas seulement pour condamner les actes discriminatoires, mais pour les prévenir. Placé devant des faits tenaces, à savoir que la composition de la plupart des effectifs du pays révèle une prédilection suspecte pour le travailleur de sexe masculin, blanc et robuste, et que, toutes choses égales d'ailleurs, les femmes et certains groupes minoritaires sont sous-rémunérés comparativement, le législateur fédéral a décidé d'appuyer des mesures visant à amener un changement.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a repris, il y a plus d'une douzaine d'années, les deux principes : la suppression des pratiques discriminatoires dans l'emploi et l'égalité de la rémunération pour des fonctions équivalentes. Cependant, il incombait dans une large mesure à chaque plaignant de contester, avec l'aide de la Commission, les politiques et les règles qui conduisent à la sous-représentation de certains groupes et à une rétribution insuffisante. La Loi seule ne prévoyait que des moyens très limités pour mener à bien la lutte contre la discrimination chronique et répandue dont sont victimes les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Avec le temps, la nécessité d'une approche plus dynamique s'est fait sentir. En 1986, le Parlement a approuvé la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui va un peu plus loin dans cette direction. Cependant, en dépit des encouragements de la Commission, le législateur n'a pas encore adopté une approche similaire en ce qui concerne l'équité salariale. Les résultats obtenus dans le cadre de l'actuel ensemble disparate que forment la législation et les politiques en la matière sont présentés ci-dessous.

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

À la fin de 1990, il y avait plus de trois ans que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* était entrée en vigueur. Sur le plan pratique, cela signifiait que les employeurs fédéraux qui sont régis par la Loi et dont le nombre dépasse 360, ont produit à trois reprises des données sur la représentation dans leurs effectifs des quatre groupes traditionnellement défavorisés : les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Au cours de ces trois années, le Parlement, le public et la Commission canadienne des droits de la personne ont eu l'occasion de juger de l'efficacité générale de la législation. Il ne convient pas ici de rappeler tout l'historique de la Loi ni de faire des commentaires sur la façon dont elle s'harmonise ou ne s'harmonise pas avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

en vue de remédier à la discrimination systémique dans l'emploi. Il suffira de rappeler quatre points :

- la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* repose sur la nécessité de découvrir pour quels motifs liés aux structures et aux attitudes les quatre groupes cibles ne peuvent occuper la place qui leur revient dans la main-d'œuvre;
- il s'agit de corriger cette injustice en introduisant un processus logique et durable de planification de l'équité applicable à l'ensemble de la population active régie par la législation fédérale;
- bien que les employeurs concernés soient tenus de dresser de tels plans, ils ne sont pas obligés de les soumettre à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ni à la Commission canadienne des droits de la personne, et encore moins de les diffuser;
- bien que la Loi ne confie pas à la Commission canadienne des droits de la personne la mise en application des modalités permettant l'élaboration de plans en matière d'équité, il reste qu'en pratique, la seule façon d'obtenir un examen impartial et public dans le cadre de ce régime est d'instruire une plainte en application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Il n'est pas du tout étonnant que de nombreuses personnes intéressées se soient montrées très sceptiques quant à l'utilité de la mise en application de cette approche. Elle est considérée surtout comme un régime de non-intervention grâce auquel le gouvernement peut faire des commentaires sur les résultats quantitatifs globaux du processus, mais il ne faut pas trop se demander dans quelle mesure ceux-ci reflètent réellement un changement fondamental.

La Commission canadienne des droits de la personne était sceptique, elle aussi, et elle l'a dit lors de l'entrée en vigueur de la Loi. Mais comme il n'y avait pas d'autre avenue, nous avons pensé qu'il était de notre devoir de nous servir de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de toutes les façons possibles pour promouvoir les objectifs clairement proposés de la législation sur l'équité en matière d'emploi. Au surplus, les ministres qui se sont succédé ont laissé entendre que cette mission revenait à juste titre à notre Commission. Par conséquent, dès juin 1988, la Commission a établi ses propres règles pour mener à bien cette tâche. Sauf pour quelques modifications fondées sur la courbe d'apprentissage, ces règles servent aujourd'hui encore de fondement à l'action de la Commission. Elles peuvent être résumées ainsi :

- la Commission canadienne des droits de la personne fait enquête sur toute plainte apparemment raisonnable qui est

déposée par un tiers et est fondée sur les données relatives à la représentation produites en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*;

- la Commission canadienne des droits de la personne invite les employeurs dont les données relatives à la représentation semblent révéler des problèmes sur le plan de l'équité en matière d'emploi à participer à un examen conjoint de leurs systèmes d'emploi;

- si les circonstances le justifient et que l'employeur refuse de collaborer à l'examen conjoint, la Commission exerce les pouvoirs qui lui ont été conférés en application de sa propre loi pour déposer elle-même une plainte.

Dans la présente partie, nous aborderons trois grandes questions : les résultats obtenus, selon nous, grâce à l'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*; l'efficacité de notre action qui, malgré toute notre bonne volonté, tient compte du rôle improvisé que nous devons jouer; et enfin, les possibilités de modifier la Loi afin d'en faire un meilleur instrument pour supprimer les comportements discriminatoires qu'elle vise.

RÉSULTATS OBTENUS

Comme la ministre de l'Emploi et de l'Immigration est la première à le reconnaître dans son dernier rapport annuel, il y a au moins deux façons de voir les résultats obtenus grâce à l'application de la Loi. On peut constater un changement dans les données statistiques au fil des ans et on peut évaluer les mesures prises pour améliorer la situation que reflètent ces statistiques. En ces temps où seul l'essentiel compte, il est utile de se rappeler que les chiffres et les pourcentages bruts donnent rarement une idée complète de la situation. Le rapport de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, publié en décembre, s'attache à brosser un tableau de la situation de chaque groupe cible au sein de l'économie canadienne dans son ensemble en présentant son taux de participation et de chômage, ses qualifications professionnelles et son profil salarial. La conclusion d'ensemble qui se dégage du rapport est la suivante : bien que toute la population active régie par la Loi ait connu une croissance moins rapide en général que les autres secteurs de l'économie, on a néanmoins relevé certaines améliorations pour chacun des groupes désignés entre 1988 et 1989.

Il n'est pas nécessaire d'être un génie en mathématiques pour comprendre que même la plus petite amélioration pour un groupe donné est attribuable à un ensemble de nombreux facteurs : un changement dans la façon dont les données sont recueillies ou présentées, par exemple, l'établissement de moyennes statistiques pour les écarts entre les secteurs ou les niveaux professionnels ou simplement les résultats nets des taux de recrutement ou de

congédiement variables. Si elles sont de beaucoup préférables à des détériorations globales, les améliorations globales doivent être interprétées avec prudence et, surtout, avec l'idée qu'il reste beaucoup à faire.

La situation des femmes — de loin le groupe cible le plus facile à dénombrer — paraît toujours mieux globalement : le taux de représentation est de 42,6 p. 100 par rapport à un taux de disponibilité pour le travail de 44 p. 100, soit un gain de plus d'un demi point réalisé de 1988 à 1989. Cependant, le tableau n'est plus le même lorsque l'on compare les secteurs d'emploi (les banques 76 p. 100, les transports 19 p. 100), les niveaux professionnels (76 p. 100 d'employées de bureau, 7 p. 100 des cadres supérieurs), les emplois à temps plein par rapport aux emplois à temps partiel, les salaires versés aux femmes par rapport à ceux que reçoivent les employés de sexe masculin, et ainsi de suite. Bien entendu, l'objectif de tous ces calculs n'est pas d'atteindre exactement 44 p. 100, mais d'arriver à montrer qu'il existe réellement des tendances vers l'égalité au travail dans les domaines où il y a d'importantes lacunes, et que ces tendances peuvent être attribuées aux efforts délibérés des entreprises pour remédier à la discrimination.

En revanche, les autochtones continuent de faire des gains minimes, l'augmentation d'une année à l'autre représentant à peine un dixième de un pour cent de point pour atteindre 0,79 p. 100. Le résultat net est encore très éloigné du taux estimatif général de disponibilité, qui se situe à plus de 2 p. 100, et si ce rythme se poursuit, l'amélioration substantielle de la situation demeurera un objectif lointain. Au surplus, la représentation des autochtones est faible à tous les niveaux professionnels, en particulier dans la haute direction et les professions. Il convient également de remarquer que la situation des femmes autochtones est encore pire que celle des autochtones de sexe masculin en ce qui concerne l'égalité des chances et la rémunération relative. Au chapitre des bonnes nouvelles pour 1989, soulignons que la proportion des autochtones ayant obtenu un emploi à temps plein est passée de 0,9 p. 100 à 1,2 p. 100 par rapport à l'année précédente, une tendance qui mérite d'être maintenue, mais qui est très vulnérable du fait qu'en période de récession, les derniers embauchés sont les premiers à être mis à pied.

Tous les groupes cibles dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, à l'exception des femmes, ont des raisons évidentes de craindre que les véritables objectifs de la Loi puissent être contournés par un quelconque tour de passe-passe statistique. Après tout, qui la Loi est-elle censée aider, les personnes handicapées ou celles qui souffrent de malaises physiques passagers ? Les lignes directrices comptables officielles sur l'établissement du taux de représentation des personnes handicapées indiquent clairement que le handicap visé présente un degré raisonnable de permanence et de gravité, de manière que l'attention soit inévitablement attirée lorsque certains employeurs font état d'importants gains en matière de représentation attribuables à

une amélioration de la façon dont les données sont déclarées et ce, sans que beaucoup de personnes handicapées n'aient été embauchées, semble-t-il.

C'est pourquoi, le déplacement global de 1,7 p. 100 à 2,3 p. 100 de 1988 à 1989 — même si la situation du groupe demeure loin du taux de disponibilité pour le travail, qui est 5,4 p. 100 — n'est pas aussi convaincant qu'il n'y paraît. Assurément, le phénomène de la sous-identification n'est pas nouveau parmi les personnes qui ne désirent pas être identifiées comme personnes handicapées, mais un certain nombre de groupes communautaires ont également fait valoir auprès de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada la possibilité que certains employeurs, en particulier dans le secteur bancaire, aient élargi la définition de la déficience plus que ne le permettent les lignes directrices du gouvernement sur l'équité en matière d'emploi.

L'expression « minorité visible » désigne une autre catégorie susceptible de recevoir en pratique une diversité d'interprétations. Selon la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, l'amélioration de l'auto-identification est ici aussi au moins un des facteurs contribuant à l'augmentation remarquable du taux de représentation global de ce groupe, qui est passé de 5,7 p. 100 à 6,7 p. 100 de 1988 à 1989. Bien que cette croissance se soit fait sentir dans les postes à temps plein, la sous-représentation demeure la norme dans trois secteurs industriels sur quatre (les banques font exception), parmi les cadres supérieurs et les travailleurs semi-professionnels et techniques.

En 1990, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a fait connaître une fois encore son évaluation des résultats des employeurs. Fondées en grande partie sur le taux de représentation global, ces cotes ne disent pas grand-chose en elles-mêmes, mais le fait que plus de 50 p. 100 des employeurs n'obtiennent qu'un « C » (la pire cote) reflète vraisemblablement l'opinion du gouvernement sur les progrès réalisés en matière de respect de la loi.

LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Il convient de rappeler trois points essentiels au sujet des propres travaux de la Commission dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. En premier lieu, ils visent les ministères et organismes fédéraux de même que les employeurs du secteur privé qui sont assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cela représente, en tout, presque un million d'emplois au Canada. En deuxième lieu, bien qu'il nous soit impossible de refuser de recevoir une plainte raisonnable et que nous puissions, de notre propre chef, en déposer une nous-mêmes, nous n'avons pas le pouvoir d'imposer un redressement. Seul un tribunal des droits de la personne peut le faire après avoir

entendu à l'audience l'ensemble des éléments de preuve présentés par les deux parties en cause. En troisième lieu, le plus important est de se rappeler que notre approche est très fortement axée sur cette partie de la Loi qui porte moins sur les abstractions numériques que sur l'établissement d'injustices précises et sur leur correction permanente.

Pour ce faire, la Commission a proposé l'examen conjoint. Ce mécanisme permet de mettre en œuvre, en collaboration avec la Commission, les trois mesures simples reconnues dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* comme indispensables à l'élaboration d'un bon plan en matière d'équité : (1) l'analyse de la proportion de chaque groupe actuellement disponible pour travailler pour l'organisme en question; (2) l'examen minutieux de tous les systèmes d'emploi clés pour voir quels sont les obstacles empêchant ces groupes d'obtenir leur juste part d'emplois; et (3) l'élaboration d'un plan comportant des objectifs et un échéancier réalistes.

À la fin de 1990, la Commission a participé à soixante-dix-huit actions menées dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. Soixante et une d'entre elles étaient des enquêtes faisant suite au dépôt d'une plainte et dix-sept, des examens conjoints. En ce qui a trait aux enquêtes, douze ont été ouvertes en 1988-1989, les autres ayant été entreprises en 1990. Dans ce dernier groupe, on compte quarante-six plaintes provenant d'un même organisme, l'Assemblée des chefs du Manitoba. Les dix-sept plaintes qui ont été déposées en juin dénonçaient la sous-représentation importante des autochtones dans les effectifs de toute une gamme d'employeurs en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. En décembre, nous avons reçu une deuxième série de plaintes de l'Assemblée des chefs du Manitoba prétendant que vingt-neuf ministères et organismes fédéraux avaient commis le même type de discrimination.

L'une des principales plaintes marquait en quelque sorte un anniversaire à la fin de 1990. C'est en décembre 1988 que le Disabled People for Employment Equity Rights Group à Toronto a déposé une plainte contre neuf employeurs chez qui la sous-représentation de personnes handicapées permettait de croire à l'existence de pratiques discriminatoires dans l'emploi. La Commission a essayé d'établir un rapport de collaboration pour faire enquête sur ces plaintes avec les employeurs concernés, et en même temps — pour mieux utiliser leurs ressources et les siennes — elle les a également invités à participer à un examen conjoint de la situation de l'emploi pour les trois autres groupes cibles.

Pour l'essentiel, l'approche de la Commission reposait sur l'hypothèse voulant que les employeurs qui se conformeraient à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* suivraient automatiquement les trois étapes principales, à savoir l'analyse de disponibilité, l'examen des systèmes d'emploi et l'élaboration de plans correctifs. Ils seraient donc en mesure de présenter en temps utile un rapport sur ce qui se passe dans

leur propre entreprise, ce qui réduirait au minimum la nécessité de recourir à une enquête plus contradictoire.

Cette hypothèse s'est avérée trop optimiste. Seulement cinq des neuf employeurs visés par les plaintes étaient disposés à signer un accord de coopération : le Canadien National, la Banque Royale, la Banque de Montréal, la Banque Toronto-Dominion et la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Ce sont ces cinq employeurs qui ont réalisé le plus de progrès cette année. Les importantes lacunes relatives à la représentativité de leur effectif ont été décelées et un examen des politiques et des règles en matière d'emploi est en cours dans la plupart des cas. On s'attend à ce qu'une proposition de résolution soit présentée dans la première moitié de 1991 pour quatre des cinq plaintes.

En l'absence d'accords, l'enquête sur les plaintes déposées par le Disabled People for Employment Equity Rights Group a progressé très lentement. Jusqu'ici, la Société Radio-Canada a refusé de fournir les renseignements nécessaires à l'enquête et elle a contesté devant la Cour fédérale la validité tant de la plainte que des actions engagées par la Commission canadienne des droits de la personne. La société Bell Canada a également refusé de collaborer à l'examen de la plainte déposée par le Disabled People for Employment Equity Rights Group en attendant l'issue de la contestation qu'elle a entamée par suite de la plainte formulée par la Commission. Tout en contestant la validité de la plainte, la Société canadienne des postes et la Banque de Nouvelle-Écosse, ont convenu, de mauvaise grâce, de collaborer, mais les choses avancent à pas de tortue. La collecte des données continue d'être extrêmement ardue, et il est impossible de dire quand une solution sera proposée, ou même si l'on arrivera à résoudre ce problème.

Compte tenu du succès inégal obtenu par la Commission au sujet des accords relatifs aux enquêtes, elle a décidé de s'attaquer aussi directement que possible à l'analyse de disponibilité en ce qui concerne les dix-sept plaintes déposées en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* par l'Assemblée des chefs du Manitoba. Plutôt que de vérifier si les employeurs avaient déjà effectué cette analyse, nous leur avons demandé directement de fournir le nombre d'employés autochtones faisant partie des principaux groupes d'emploi des douze catégories professionnelles. Notre objectif est de produire un rapport d'enquête et une proposition de règlement d'ici à juin 1991, date anniversaire de ces plaintes. Étant donné la portée des vingt-neuf autres plaintes déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba en décembre dernier, la Commission tente d'obtenir la collaboration du Conseil du Trésor, à titre d'employeur de l'ensemble des fonctionnaires fédéraux, pour que l'enquête soit aussi complète et efficace que possible.

La réalisation d'un examen conjoint a également été perturbée par la difficulté d'obtenir l'adhésion des employeurs. Des dix-neuf employeurs initialement invités à participer à ces examens, dix-sept ont

fini par accepter de collaborer au cours de l'année 1989. L'année 1990 a donc été consacrée en grande partie à l'exécution de l'examen lui-même. Le rythme des travaux a été largement déterminé par le nombre des analyses déjà effectuées par l'employeur, lequel dépendait souvent des ressources affectées à cette tâche. Six de ces examens devraient être achevés au début de 1991, alors que les autres le seront au cours de l'année.

PERSPECTIVES D'AVENIR

Même dans leur forme actuelle, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la politique correspondante du Conseil du Trésor ont suscité dans le public beaucoup d'intérêt pour les injustices que révèlent les statistiques. Les quelque quatre-vingts interventions auxquelles la Commission participe directement visent en tout près de 600 000 emplois dans les secteurs public et privé. Si nous menons à bien les dix-sept examens et arrivons à résoudre la plupart des premières plaintes et quelques-unes des plus récentes en 1991, nous aurons encore plus de travail qu'il n'en faut pour des années. Il est à espérer également que les tribunaux auront la possibilité d'examiner certaines des importantes questions relatives à la compétence et à la procédure qui ont été soulevées par le refus de la Société Radio-Canada et de Bell Canada d'accepter la validité des plaintes déposées par le Disabled People for Employment Equity Rights Group ou par la Commission. Ces décisions auront des répercussions considérables sur la crédibilité et la viabilité de tout le processus d'équité en matière d'emploi au Canada.

Un examen législatif de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est également prévu pour 1991. Les groupes de revendication, les employeurs et les divers organismes fédéraux intéressés s'y sont préparés en essayant de mettre l'accent sur les diverses questions de fond et de procédure qu'a jusqu'ici suscité l'avancement des travaux. Ce processus ira sans doute en s'intensifiant à mesure que l'année progressera et que les tenants des diverses théories s'efforceront d'obtenir l'appui du public et l'attention des parlementaires.

Quant à nous, notre réflexion porte sur presque trois années consacrées à préparer le terrain et à travailler en collaboration aussi étroite que les circonstances le permettaient avec les employeurs et les plaignants. Devant l'énorme divergence des opinions exprimées au sujet du fondement juridique et de la logique administrative sous-tendant la Loi, nous avons essayé pendant cette étape de nous concentrer sur deux choses seulement. En premier lieu, il incombait clairement à la Commission de surveiller la mise en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, en sa qualité de seul organisme impartial intéressé et en raison des moyens d'exécution prévus par sa propre loi. En second lieu, il est plus utile pour atteindre les objectifs des deux lois de s'efforcer de réussir l'opération plutôt que de discuter la décision du

législateur. Au milieu de 1991, nous aurons en main la quatrième série de rapports annuels produits par les employeurs visés par la Loi. Il devrait alors être possible, tout en tenant compte des lacunes qui persistent dans la cueillette des données et dans les systèmes de déclaration, de dire si la Loi donne satisfaction pour l'essentiel ou si elle doit être modifiée en profondeur.

D'après notre expérience, les employeurs ne se sont pas toujours montrés disposés à affronter les obstacles lorsqu'il s'agissait de découvrir et d'éliminer les causes spécifiques de leur sous-emploi de l'un ou de plusieurs des groupes cibles. Pour parler plus carrément, ils n'ont tout simplement pas respecté les exigences concises mais claires de la Loi en ce qui concerne l'analyse des écarts avant d'essayer de façon apparente d'y remédier. En 1990, la Commission a commencé une série d'ateliers et de séminaires avec les employeurs pour expliquer quels types d'analyse nous jugeons utiles pour faire de la planification en matière d'équité une opération révélatrice et constructive et non pas simplement une façade. Quelle que soit l'issue de l'examen législatif, ce genre de mesure reste essentielle pour préserver à la législation canadienne sur l'équité en matière d'emploi son caractère légitime et progressif. Quant à la question de savoir si l'interaction présumée de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a bien rempli son rôle — ou s'il faudrait aborder autrement la mise en application ou les lacunes — nous nous contenterons de dire à cette étape que le régime sera satisfaisant dans la mesure où quelqu'un sera clairement autorisé à effectuer des enquêtes et des évaluations de rendement en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi qui soient, et paraissent être, impartiales et objectives.

PARITÉ SALARIALE

Le simple fait qu'un écart subsiste entre les salaires des hommes et ceux des femmes justifie l'adoption de lois sur la parité salariale. Au cours des dernières décennies, les femmes ont envahi le marché du travail comme jamais auparavant. Nombre d'entre elles ont toutefois trouvé de l'emploi dans des domaines traditionnellement féminins, comme le travail de bureau, la vente au détail, les soins infirmiers et les soins aux enfants où la rémunération est, en règle générale, peu élevée.

Le bas niveau des salaires correspondant aux emplois occupés en majorité par des femmes s'explique en partie par le peu de valeur que l'on a toujours attribuée au travail des femmes et par le rôle économique prétendument secondaire de celles-ci. Même si les attitudes ont changé ces dernières années, les grilles de salaires ont tardé à s'adapter, de sorte que bon nombre d'emplois traditionnellement féminins demeurent moins bien rémunérés que les emplois équivalents généralement occupés par des hommes. Cette situation a d'ailleurs contribué à garder le revenu des femmes inférieur à celui des hommes. En 1969, les femmes qui travaillaient à temps plein ne gagnaient que 59 p. 100 du salaire des hommes. En 1989, ce

pourcentage atteignait 66 p. 100, ce qui demeure bien en deçà des progrès réalisés en Grande-Bretagne, en France, aux Pays-Bas et en Australie, par exemple. Les lois sur les droits de la personne ne peuvent à elles seules mettre fin à cet état de fait, mais elles peuvent contribuer à apporter une solution en faisant en sorte que les emplois traditionnellement féminins soient évalués et rétribués de manière équitable.

Même si elle accorde expressément aux personnes qui occupent de tels emplois le droit de toucher un salaire égal pour un travail d'égale valeur, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'établit pas de façon claire la manière d'atteindre cet objectif. Suivant le libellé actuel de la Loi, il incombe à chaque employé ou à son représentant de déposer une plainte à la Commission s'il perçoit des disparités dans les niveaux de salaires. Il revient donc à l'employé et non à l'employeur d'enclencher le processus de changement, de sorte que les redressements se font au petit bonheur et non de manière systématique.

Néanmoins, depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1978, cette façon de procéder a, dans une certaine mesure, été fructueuse. Toutefois, l'instruction d'une plainte prend souvent beaucoup de temps, et le processus judiciaire ne fait qu'effleurer, à de nombreux égards, le problème. Comme elle estime que les disparités salariales entre hommes et femmes découlent de la discrimination inhérente aux systèmes de rémunération dans leur ensemble, la Commission a recommandé de modifier la Loi de façon à obliger l'employeur à prendre l'initiative de déterminer quelles sont les disparités que comportent ses politiques de rémunération et d'y remédier. Si pareille modification n'est pas apportée, seulement trois possibilités s'offrent alors à la Commission : poursuivre l'étude des plaintes individuelles le mieux possible; favoriser et appuyer des révisions salariales plus approfondies susceptibles d'apporter des solutions plus globales; et utiliser les évaluations effectuées par le ministère du Travail en application du *Code canadien du travail* pour déposer des plaintes.

À la fin de 1990, la Commission enquêtait sur neuf plaintes individuelles déposées par des employés ainsi que sur onze autres déposées par des employés ou des syndicats pour le compte de petits groupes d'employés. Ces plaintes constituaient environ les deux tiers de toutes les affaires de parité salariale dont la Commission était alors saisie. La moitié de ces plaintes ont été déposées en 1990, et presque toutes les autres, il y a au plus deux ans. Plusieurs d'entre elles sont en voie de règlement et, le cas échéant, les employés victimes de discrimination pourront toucher plusieurs milliers de dollars à titre de dommages-intérêts. Quant à la plupart des autres plaintes, la Commission espère terminer ses enquêtes et rendre une décision avant la fin de 1991.

La principale affaire de discrimination systémique dont la Commission a été saisie en 1990 vise quelque 68 000 fonctionnaires fédéraux

occupant neuf types d'emplois à prédominance féminine. L'employeur et les représentants des fonctionnaires (ainsi que des membres de la Commission à titre d'observateurs) ont, pendant cinq ans, consacré plusieurs milliers d'heures de travail à une initiative mixte syndicale-patronale qui procédait à une importante étude sur les salaires comportant l'évaluation de quelque 3 200 emplois. Finalement, malgré les efforts déployés pour en arriver à un règlement qui convienne à tous, les parties n'ont pu s'entendre sur l'étendue de l'écart salarial existant entre les emplois occupés majoritairement par des femmes et ceux occupés en majorité par des hommes, non plus que sur les rajustements nécessaires pour assurer la parité salariale. Au début de 1990, les négociations ont été rompues et le Conseil du Trésor a annoncé, de manière unilatérale, qu'il verserait des sommes à titre provisoire aux secrétaires, aux employés de bureau et au personnel de soutien de l'enseignement.

Les syndicats n'étaient pas convaincus que justice avait été rendue, et l'un d'eux, l'Alliance de la fonction publique du Canada, a déposé une autre plainte à la Commission en soutenant que les sommes versées par le Conseil du Trésor n'avaient pas eu pour effet de supprimer la disparité salariale. La Commission a donc dû se prononcer dans une affaire où elle avait espéré qu'intervienne un règlement entre les parties : il lui fallait déterminer si la disparité salariale persistait toujours entre les emplois traditionnellement masculins et ceux à prédominance féminine une fois les sommes versées de manière unilatérale. De plus, comment devrait-on tenir compte, dans les calculs, afin d'assurer une véritable parité salariale entre les hommes et les femmes, de la déroutante question des avantages non pécuniaires tels les congés annuels, les assurances et les congés de maladie ?

Après avoir analysé plus en détail les données provenant de l'initiative mixte, la Commission a conclu, à l'automne de 1990, que la discrimination n'avait pas été entièrement supprimée. Elle a donc demandé à un tribunal des droits de la personne de trancher la question. Il s'agira de l'affaire la plus importante soumise à ce sujet à un tribunal ou à une cour de justice en Amérique du Nord. Toutefois, en raison de la complexité de l'affaire et du volume considérable de la preuve qui sera présentée, on doit s'attendre à ce qu'il s'écoule beaucoup de temps avant qu'il ne soit statué de façon définitive sur les plaintes déposées par des membres de la fonction publique, dont l'une en 1979.

Au chapitre des bonnes nouvelles, la Commission a par ailleurs participé, en 1990, à une importante initiative sur la parité salariale mise sur pied par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Syndicat des travailleurs du Nord après le dépôt d'une plainte par ce dernier. La Commission a fourni toute l'aide technique possible et elle est heureuse d'annoncer que les travaux vont bon train. De plus, les parties se sont engagées non seulement à supprimer les disparités actuelles, mais également à modifier les politiques et les grilles de rémunération sous-jacentes qui sont à l'origine des disparités. Voilà un

exemple de plainte individuelle pouvant amener l'employeur à procéder à une révision systémique de ses politiques salariales.

On ne peut indéfiniment s'en remettre à l'instruction de plaintes individuelles comme seul moyen d'atteindre la parité salariale. Voilà une autre raison pour laquelle nous faisons si grand cas du mécanisme que prévoit la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, dans le cadre duquel le ministère du Travail fournit à la Commission des éléments de preuve des infractions constatées lors de ses inspections habituelles des listes de paie. L'application de ce mécanisme n'a pas été tellement fructueuse par le passé, mais la situation a commencé à s'améliorer en 1990 lorsque le ministère du Travail a saisi la Commission de deux affaires. Dans l'un des cas, la société minière en cause a résolu de mettre fin à la discrimination salariale, et dans l'autre, où il s'agit d'employés des services alimentaires d'une société maritime, la Commission en est toujours au stade de l'enquête. Dans l'ensemble, le ministère du Travail estime que de plus en plus d'employeurs révisent d'eux-mêmes leurs politiques salariales en vue de se conformer de plein gré à l'Ordonnance sur la parité salariale prise en application de la Loi. Bien qu'elle soit, certes, encouragée par cette tendance, la Commission se préoccupe du fait que peu d'employeurs partagent les résultats de ces révisions avec elle ou avec le ministère du Travail. À moins d'une exigence à cet effet, les résultats de l'application de ces dispositions demeureront incertaines.

La Commission est d'avis que l'examen approfondi des systèmes de rémunération est la meilleure façon d'atteindre la parité salariale pour un travail d'égale valeur et elle est disposée à faire tout ce qui est en son pouvoir pour favoriser une attitude positive et coopérative en vue de supprimer la discrimination salariale. La Commission encourage tous les employés et les syndicats à collaborer à l'examen des systèmes de rémunération effectué par les employeurs en vue d'atteindre la parité salariale. Elle croit en outre que les règlements relatifs à la parité salariale devraient être intégrés au processus de négociation collective afin d'assurer leur application à long terme.

La Commission a beau faire tout son possible pour encourager les initiatives en matière de parité salariale dans le cadre des dispositions législatives actuelles, mais c'est à l'État de faire un choix : désire-t-il adopter un plan systémique d'exécution du principe de la parité salariale au palier fédéral et lui donner force de loi ou est-il disposé à perpétuer le système actuel, soumis aux aléas, qui repose sur le dépôt de plaintes individuelles ?

ÉTUDE DE CAS

Indépendamment des modifications apportées à la loi, la jurisprudence canadienne sur les droits de la personne continue d'évoluer. L'entrée en vigueur des dispositions relatives aux droits à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* a sensibilisé les Canadiens à la valeur de la législation relative à l'égalité des chances et à la lutte contre la discrimination au pays. Des idées contestables, admises par la société presque sans discussion depuis des générations, font maintenant l'objet de plaintes formulées tant par des particuliers que par des groupes; chaque année de nouveaux visages de l'inégalité sont examinés.

Pour nous, l'année 1990 a été marquée par l'activité la plus intense. Non seulement le nombre total des cas renvoyés devant les tribunaux et l'éventail des points en litige ont continué à augmenter, mais plusieurs questions essentielles qui auront une incidence considérable sur notre société ont été tranchées par les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice. Le droit des femmes de travailler dans n'importe quel domaine pour lequel elles possèdent les aptitudes physiques et mentales essentielles a été appliqué encore une fois à de nouveaux secteurs de l'emploi. Il a été décidé que des déficiences réputées arbitrairement cause d'incapacité pour certains types de travaux ne l'étaient pas, soit en raison des progrès de la science médicale, soit à cause d'une plus grande ouverture d'esprit. Les avantages et les inconvénients de la retraite obligatoire ont été amplement débattus sur la place publique lorsque les tribunaux ont tenté de concilier les intérêts contradictoires en jeu. Un préjugé contre l'homosexualité, qui n'est pas si subtil qu'on le prétend, a encore une fois été soumis à diverses analyses au regard de notre volonté de respecter les principes fondamentaux en matière de droits de la personne.

LA COUR SUPRÊME DU CANADA

Au cours de l'année, la Cour suprême du Canada a rendu une série d'arrêts portant sur les droits de la personne. Les plus remarquables concernaient les droits des autochtones (les affaires *Sioui* et *Sparrow*), la question des adaptations raisonnables et les limites de la défense de l'exigence professionnelle justifiée (*Central Alberta Dairy Pool*), la constitutionnalité des dispositions relatives à la retraite obligatoire (l'arrêt *McKinney*) et certaines décisions portant sur la propagande haineuse (*John Ross Taylor*, *James Keegstra* et *Donald Clarke Andrews et Robert Wayne Smith*).

L'arrêt *Sioui* est important parce qu'il confirme la volonté de la Cour suprême de considérer que non seulement les accords conclus il y a longtemps entre les administrateurs blancs et les autochtones lient leurs signataires, comme s'il s'agissait de traités, mais qu'ils s'imposent encore de nos jours. Quatre membres de la famille Sioui ont admis avoir coupé des jeunes arbres dans le parc Jacques-Cartier. Ils ont soutenu qu'ils l'avaient fait pour accomplir un rite ancestral et que cette pratique avait fait l'objet d'un traité signé par leurs ancêtres en

1760. La Cour a accueilli leur défense et la tendance, constatée en droit et en pratique, à tenir ces accords pour périmés en raison de la marche de l'histoire, a donc été battue en brèche de façon déterminante. Les Canadiens doivent comprendre que non seulement beaucoup de questions autochtones demeurent en suspens, mais aussi que certaines obligations légales précises n'ont pas encore été respectées.

Dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême a interprété de façon libérale la garantie constitutionnelle des droits autochtones et elle a établi un nouveau cadre d'analyse pour aborder ces questions. Monsieur Sparrow en appelait d'une condamnation prononcée contre lui pour utilisation d'un filet de pêche plus long que celui autorisé par le permis de pêche de la bande indienne en application de la *Loi sur les pêcheries* fédérale. La Cour suprême devait trancher la question de savoir si la restriction imposée par la *Loi sur les pêcheries* quant à la longueur du filet était compatible avec le paragraphe 35(1) de la Charte qui reconnaît et confirme les « droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada ». Selon la Cour, l'État n'a pas réussi à prouver que la publication de règlements pris en application de la *Loi sur les pêcheries* éteignait le droit ancestral de M. Sparrow. Elle a également exprimé l'avis que l'expression « droits ancestraux existants » ne devait pas être interprétée de façon que l'exercice des droits autochtones soit restreint à celui qui avait été prévu initialement, mais devait « recevoir une interprétation souple de manière à permettre à ces droits d'évoluer avec le temps ». La Cour a de nouveau renforcé les « liens particuliers fondés sur la confiance » entre l'État et les peuples autochtones, liens qui doivent être expressément maintenus.

Étant donné que l'affaire *Commission des droits de la personne de l'Alberta* c. *Central Alberta Dairy Pool* soulevait des questions importantes sur les défenses pouvant être invoquées pour faire rejeter une accusation de discrimination, la Commission a été admise à intervenir. La décision de la Cour, rendue en septembre, montre comment une seule plainte peut finir par avoir une incidence sur l'orientation des lois sur les droits de la personne. Le plaignant, membre de l'Église universelle de Dieu, a perdu son emploi dans une usine de traitement du lait lorsqu'il a refusé de travailler un jour considéré comme un jour saint par son église. La principale question devant la Cour était de savoir si le congédiement était fondé sur une exigence professionnelle justifiée, comme le prévoient la plupart des codes sur les droits de la personne, ou si l'employeur a, de façon discriminatoire, négligé de satisfaire à son obligation de tenir compte des devoirs religieux de son employé.

La Cour a rendu un jugement partagé quant aux motifs (quatre juges sur sept), mais unanime quant à la conclusion : le Dairy Pool avait l'obligation de tenir compte de la situation du plaignant et n'a pas fait d'efforts raisonnables en ce sens. La majorité a accepté l'argument

selon lequel la décision rendue par la Cour en 1985 dans l'affaire *Bhinder* c. *C. N.* était mal fondée. D'après cet arrêt, où il était aussi question de croyances religieuses, l'employeur n'est pas obligé de tenir compte des besoins d'un particulier si l'existence d'une exigence professionnelle justifiée est établie. Dans l'arrêt *Dairy Pool*, la juge Wilson, s'exprimant pour la majorité, a décidé que la défense d'exigences professionnelles justifiées ne pouvait pas être invoquée dans les affaires relatives à la discrimination indirecte comme celle-là, dans lesquelles la règle appliquée par l'employeur, quoique neutre en principe, pénalise injustement un groupe minoritaire ou un particulier. La seule défense de l'employeur dans ces cas est d'alléguer qu'il n'a pas pu tenir compte de la situation de la victime sous peine d'imposer une contrainte excessive à l'entreprise.

La décision rejette aussi l'idée établie dans la décision *Mahon*, rendue par la Cour fédérale en 1987, que toute préoccupation relative à la sécurité, si minime soit-elle, justifiera forcément l'adoption d'une règle discriminatoire. En outre, la Cour admet que pour remplir son obligation de tenir compte de la situation de son employé, l'employeur peut être tenu d'accepter de subir des inconvénients ou une interruption de service ou d'engager des dépenses. Bref, la notion de la contrainte excessive suppose que l'imposition d'une contrainte est de mise. Bien que cette dernière décision porte spécifiquement sur l'obligation de tenir compte des croyances religieuses, son libellé n'indique pas que le même raisonnement ne serait pas applicable aux autres motifs de distinction. Les employeurs ont l'obligation de tenir compte des besoins de la personne lorsqu'une règle ou une pratique lèse un individu ou un groupe d'individus pour des motifs fondés sur la religion, l'âge, la déficience ou le sexe. La Cour a également confirmé que, pour établir une défense fondée sur une exigence professionnelle justifiée, l'employeur doit soit tenir compte des conditions particulières de la personne ou justifier le fait qu'il n'a pas pu le faire. Comme l'a dit la juge s'exprimant pour la majorité, « s'il est possible de recourir à une solution raisonnable au lieu d'imposer une règle donnée aux membres d'un groupe, cette règle ne sera pas considérée comme 'justifiée' ».

Le 6 décembre dernier, dans l'arrêt *McKinney* et un certain nombre d'autres affaires similaires, la Cour suprême a rendu un jugement complexe sur la question de la retraite obligatoire. Bien que la Cour puisse avoir eu raison de retourner la balle au législateur, sa décision de confirmer le principe de la retraite obligatoire a au moins trois effets secondaires inquiétants. En premier lieu, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, cette décision renforce certaines notions sur les capacités des personnes âgées de plus de soixante ans et sur la nécessité de se débarrasser de certaines personnes pour en admettre d'autres. Ces notions nous semblent douteuses. En second lieu, il se peut que les Canadiens restent soumis à un ensemble de règles incompatibles en matière de discrimination fondée sur l'âge. Enfin, l'arrêt donne un poids considérable à la thèse voulant que la retraite

obligatoire comporte plus d'avantages que d'inconvénients, proposition qui reste discutable selon nous.

Dans les affaires *Taylor*, *Keegstra* et *Andrews et Smith*, instruites en décembre, la Cour suprême devait essentiellement trancher la question de savoir si les dispositions de la législation sur les droits de la personne ou du *Code criminel* qui interdisent la propagande haineuse à l'égard d'un groupe identifiable sont justifiées en application de l'article premier de la Charte, parce qu'elles constituent des « limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » ou si elles portent effectivement atteinte à l'alinéa 2*b*) de la Charte, qui garantit la « liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression ». En résumé, selon la décision majoritaire (quatre juges sur sept), si ces dispositions portaient bien atteinte à l'alinéa 2*b*), elles étaient néanmoins justifiées en application de l'article premier. Bien que ce jugement n'ait pas été reçu favorablement par tous les groupes de défense des droits de la personne, il reflète probablement assez bien l'opinion éclairée de la majorité actuelle sur cette question extrêmement difficile : il vaut mieux, peut-être, courir le risque minime d'une utilisation de ces dispositions pour censurer des points de vues impopulaires, mais ne relevant pas du domaine de la propagande haineuse, plutôt que de permettre la libre expression injustifiée du racisme.

UNE QUESTION D'ORIENTATION

Malgré nos efforts répétés en vue de faire inclure l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, cette protection n'existe toujours pas. Les tribunaux n'ont pas décidé non plus si la *Charte canadienne des droits et libertés* protégeait avec certitude l'orientation sexuelle. Néanmoins, on peut soutenir que les employeurs qui refusent d'accorder certaines prestations familiales aux personnes du même sexe qui y seraient admissibles, par ailleurs, appliquent les notions de famille et de situation de famille de manière discriminatoire. Dans la décision *Mossop* c. *le Secrétariat d'État, le Conseil du Trésor et le Syndicat canadien des employés professionnels et techniques*, qui a été signalée pour la première fois dans le rapport annuel de l'an dernier, le plaignant s'était vu refuser un congé de décès pour assister aux funérailles du père de son compagnon. Pour justifier le rejet de sa demande, on a invoqué le fait qu'aux termes de sa convention collective, la relation n'était pas visée par la catégorie « proche famille ». Bien que cette catégorie s'étende au conjoint de fait, la définition précisait qu'il s'agissait d'une relation entre deux membres de sexe opposé. Le tribunal saisi de l'affaire a décidé que l'expression « situation de famille », employée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, était suffisamment large pour viser les relations entre personnes du même sexe. Il a décidé qu'il était raisonnable de conclure que des personnes du même sexe qui vivaient une relation

stable et d'appui mutuel formaient une famille et avaient de ce fait le droit d'être protégées contre ce type de discrimination.

Le Conseil du Trésor a porté cette décision en appel devant la Cour fédérale. Celle-ci a infirmé le jugement du tribunal pour plusieurs motifs. Elle a conclu que, pour faire droit à la plainte, le tribunal avait dû attribuer aux mots « situation de famille » un sens que n'avait pas voulu leur donner le Parlement et que ces termes ne reçoivent pas en droit en général. Il a aussi été obligé de présumer que le compagnon de M. Mossop était son conjoint et cette présomption, la Cour ne pouvait pas l'accepter. Au surplus, elle a ajouté que le véritable motif de distinction dans cette affaire était l'orientation sexuelle et non la situation de famille. L'orientation sexuelle ne fait pas partie des motifs de distinction illicite prévus par la Loi, et le fait qu'elle puisse être visée par la Charte ne peut pas être invoqué pour élargir la portée de la Loi au-delà du cadre qu'avait voulu lui donner le Parlement. Sans se prononcer sur la question de savoir si les unions de fait sont visées par l'expression « situation de famille », le juge Stone a affirmé nettement qu'une union de fait ne comprenait que des personnes de sexe opposé. La Commission a demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision à la Cour suprême du Canada, ce qui a été accordé au début de la nouvelle année.

L'affaire *Veysey* c. *le Commissaire du Service correctionnel du Canada* concernait des questions similaires. L'une des premières décisions judiciaires portant sur la question de savoir si l'orientation sexuelle constitue un motif de distinction illicite prévu par la Charte. Entendue l'année dernière par la Section de première instance de la Cour fédérale, elle a été portée en appel cette année. Monsieur Veysey, détenu de l'établissement de Warkworth, en Ontario, a demandé de participer au programme de visites familiales privées avec son compagnon. Ce programme a été mis sur pied en vertu de la *Loi sur les pénitenciers* conformément à une directive du commissaire pour permettre aux détenus admissibles de bénéficier de visites prolongées en privé avec les membres de leur famille afin de maintenir des liens familiaux et de les préparer en vue de leur réintégration sociale. Bien qu'il ait rempli les conditions d'admissibilité, M. Veysey n'a pas été autorisé à participer à ce programme parce que celui-ci ne reconnaît pas les partenaires du même sexe.

Monsieur Veysey a prétendu que l'exclusion des relations homosexuelles était une décision discriminatoire fondée sur son orientation sexuelle et donc, contraire à l'article 15 de la Charte. Le commissaire du Service correctionnel du Canada a soutenu que M. Veysey n'a pas essuyé un refus en raison de son orientation sexuelle, mais parce que la personne qu'il a désignée pour les visites, un homme avec lequel il a vécu six ans, n'était pas son conjoint et n'était pas par ailleurs visée par l'une des catégories de parents énumérées. Selon le commissaire, les conjoints de fait ne comprennent pas les personnes du même sexe qui vivent ensemble.

La Section de première instance de la Cour fédérale a décidé que même si l'orientation sexuelle ne constituait pas un motif de discrimination prohibé énuméré à l'article 15 de la Charte, il s'agissait d'un motif analogue. La Cour a tenu compte de la législation provinciale et territoriale sur les droits de la personne, laquelle englobe expressément l'orientation sexuelle parmi les motifs prohibés de discrimination. Elle a aussi noté que le rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité a recommandé en 1985 que l'orientation sexuelle soit ajoutée aux motifs de discrimination illicite prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Cour a précisé que la plupart des motifs de discrimination illicite énumérés à l'article 15 sont empreints d'un caractère d'immuabilité et qu'il est à présumer que l'orientation sexuelle présenterait cette caractéristique. En outre, les personnes ou les groupes protégés par l'article 15 ont été victimisés et stigmatisés à travers l'histoire en raison de préjugés inspirés surtout par la peur et l'ignorance, et la Cour a jugé que cette caractéristique aussi s'appliquerait clairement à l'orientation sexuelle, ou plus précisément, aux personnes qui s'écartent des normes sexuelles acceptées.

Devant la Cour d'appel fédérale, le commissaire a admis que le libellé de la directive n'excluait pas la participation au programme des couples formés de personnes du même sexe. Par conséquent, il s'agissait de décider si, en rejetant la demande de M. Veysey, le commissaire avait exercé de façon légitime le pouvoir discrétionnaire conféré aux termes de la directive. La Cour a jugé que tel n'était pas le cas et elle a ordonné au commissaire de réexaminer la demande. Elle n'a pas tranché la question de savoir si les personnes du même sexe qui vivent ensemble doivent être considérées comme des conjoints de fait. Elle n'a pas statué non plus sur la question de l'orientation sexuelle au regard de la Charte, bien qu'elle ait noté que le procureur général estime que l'orientation sexuelle est un motif de discrimination visé par l'article 15 de la Charte.

Étant donné que la Cour d'appel ne s'est pas prononcée sur cet aspect du jugement de la Section de première instance, la conclusion de cette dernière voulant que l'orientation sexuelle soit visée par l'article 15 de la Charte vaut jusqu'à ce qu'elle soit contestée. Cette décision laisse donc la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans une situation anormale au Canada, celle d'une législation de lutte contre la discrimination ne comportant pas ce motif de discrimination prohibé précis. Dans la mesure où l'orientation sexuelle n'est pas considérée comme faisant partie des motifs de discrimination visés par la Loi, la question sous-jacente des préjugés sociaux contre l'homosexualité continuera d'être abordée de façon indirecte et détournée.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Il n'est pas toujours possible d'établir une distinction claire entre race, couleur et origine nationale ou ethnique, et les plaignants estiment souvent que les mauvais traitements qu'ils ont subis sont attribuables à plus d'un de ces motifs de discrimination. Une plainte, qui devait par la suite être réglée pendant l'enquête, a été déposée par une personne qui a prétendu qu'on lui avait refusé un emploi en raison de sa race et de sa couleur et, après qu'elle eut déposé la plainte, que son nom avait été supprimé de la liste des employés surnuméraires du mis en cause. Pendant l'enquête, le plaignant a été réintégré dans un poste à temps partiel permanent. Sans admettre sa responsabilité, le mis en cause a convenu de lui verser 3 000 $ pour perte de revenus et de donner à tous les employés une formation sur l'application de sa politique en matière de droits de la personne.

Dans l'affaire *Odiatu* c. *la Gendarmerie royale du Canada*, le plaignant n'a pas réussi à convaincre le tribunal qu'il y avait eu discrimination. Monsieur Odiatu a soutenu avoir été victime de discrimination de la part de la GRC, qui l'avait traité durement et de façon insultante parce qu'il est noir. Les agents de la GRC concernés ont témoigné qu'ils avaient simplement suivi les règles de conduite normales en s'informant du statut de M. Odiatu au Canada. À l'issue des débats, le tribunal n'était pas convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que les commentaires insultants que le plaignant a cru entendre lui avaient bien été adressés. Il a rejeté la plainte, jugeant que la preuve n'avait pas établi que l'enquête menée par la GRC avait été ouverte ou poursuivie en raison de la race ou de la couleur du plaignant.

Une plainte contre la Société Radio-Canada portait sur un autre refus d'emploi. Il s'agissait cette fois de l'origine nationale du plaignant qui est français. Celui-ci a prétendu qu'on lui avait refusé un poste de journaliste à Radio-Canada à cause de son accent français. Aux termes du règlement, la Société Radio-Canada a donné l'assurance qu'elle évaluerait la qualification du plaignant au même titre que celle des autres candidats s'il décidait de poser sa candidature à des postes similaires à l'avenir. Elle a également convenu de lui verser la somme de 2 500 $ en dédommagement.

ÂGE

La Commission est saisie de deux importants litiges concernant la discrimination fondée sur l'âge, les affaires *Cranston et autres* c. *Sa Majesté la Reine du chef du Canada* et *Martin et autres* c. *les Forces armées canadiennes*. Chaque cause réunit plusieurs plaintes contestant la politique en matière de retraite des Forces armées canadiennes et les dispositions équivalentes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les deux affaires ont été renvoyées devant le tribunal. Elles

soulèvent des questions de compétence qui devront être tranchées par une instance supérieure et dont nous débattrons plus amplement dans ce chapitre. L'application possible à ces litiges de l'arrêt *McKinney*, rendu par la Cour suprême, fait aussi l'objet d'un examen.

Dans l'affaire *Downes* c. *Air Canada et le Syndicat national des travailleurs de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada*, la plaignante a soutenu que les mis en cause se sont servis de l'âge des employés pour déterminer l'ancienneté des personnes embauchées le même jour. Elle a prétendu que cette méthode a été utilisée avant le 1er mars 1978 à l'égard de tous les employés, qu'on s'en était servi pour déterminer son ancienneté et que, de ce fait, elle avait été victime de discrimination fondée sur l'âge. Air Canada et le syndicat ont reconnu que Mme Downes avait été victime de discrimination et ont convenu que les dates de naissance ne seraient plus utilisées pour déterminer l'ancienneté des employés. La liste d'ancienneté doit également être modifiée en conformité avec un nouveau système qui n'exige pas la prise en compte de l'âge des employés.

Dans l'affaire *Holden* c. *la Compagnie des chemins de fer nationaux*, le plaignant a perdu son emploi d'agent de planification financière en 1982 lorsqu'il a atteint l'âge de soixante ans. Un tribunal d'appel a confirmé la conclusion du premier tribunal selon laquelle la plainte de discrimination n'était apparemment pas fondée. La Commission a déposé une requête en révision de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale qui a jugé que le tribunal d'appel avait commis une erreur de droit en décidant que la Commission et le plaignant devaient s'acquitter d'un fardeau de la preuve assimilable aux exigences rigoureuses de la norme du droit pénal, soit une preuve « hors de tout doute raisonnable ». Elle a de plus conclu que le tribunal d'appel s'était trompé en décidant que la discrimination devait être *le* motif, et non pas *un* des motifs, pour lequel l'employeur a décidé de se passer des services du plaignant. La Cour a aussi statué que le tribunal d'appel n'aurait pas dû se concentrer sur la conduite du plaignant après qu'il eut appris qu'il allait perdre son emploi. Le fait qu'il ait réussi à négocier le meilleur règlement financier possible avec son employeur ne veut pas dire qu'il n'a pas été victime de discrimination. La Cour a ordonné la constitution d'un nouveau tribunal d'appel.

SEXE ET HARCÈLEMENT SEXUEL

La discrimination fondée sur le sexe est à l'origine d'un nombre considérable de plaintes chaque année. Une plaignante a soutenu qu'elle avait été victime de harcèlement et qu'elle n'avait pas été traitée comme les autres au travail en raison de son sexe. Ce traitement l'a, à la longue, forcée à donner sa démission. La mise en cause, en l'occurrence la Compagnie des chemins de fer nationaux, a convenu de verser à la plaignante 10 000 $ en dommages-intérêts, de lui remettre

une lettre d'excuses, de diffuser sa politique en matière de harcèlement à son personnel, d'organiser des séances d'information sur le harcèlement sexuel et de prévoir une séance sur le harcèlement dans les cours d'orientation donnés à l'avenir.

Le règlement précoce s'est avéré utile aussi pour résoudre un cas dans lequel la plaignante soutenait avoir perdu son emploi en raison de sa grossesse. Elle a reçu une somme forfaitaire de 2 000 $, 500 $ pour préjudice moral et une lettre d'excuses. Dans une plainte formulée contre le ministère des Transports, une employée a soutenu qu'elle a été victime de discrimination dans l'emploi parce que le mis en cause n'a pas prolongé sa période d'emploi lorsqu'elle était en congé de maternité. Cette décision du mis en cause a fait obstacle à l'obtention par la plaignante d'une augmentation de salaire rétroactive. Le Ministère a convenu de verser à la plaignante 2 000 $ pour préjudice moral et perte de revenus.

Une autre plaignante, cinéaste indépendante, a soutenu que l'Office national du film (ONF) lui a refusé un poste temporaire de régisseur d'extérieurs en raison de son sexe. Elle a également prétendu que le mis en cause avait pour politique de refuser d'embaucher des administrateurs de production de sexe féminin pour les tournages en Afrique. Le règlement conclu à l'issue de la conciliation comportait une somme de 10 000 $ pour perte de revenus, 1 500 $ pour préjudice moral, une lettre d'excuses et une note de service adressée aux administrateurs et surveillants de l'ONF au sujet de leurs responsabilités à l'égard de l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

En 1990, le tribunal a rendu une décision attendue depuis longtemps dans l'affaire *Courtois et Raphaël* c. *le ministère des Affaires indiennes et du Nord*. Les plaignantes sont des femmes autochtones qui ont retrouvé leur statut d'Indiennes à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985. Les deux se sont plaintes du fait que leur conseil de bande avait refusé de fournir des services d'éducation aux enfants des femmes réintégrées dans le statut d'Indiennes. Elles ont également tenu le ministère des Affaires indiennes et du Nord responsable en raison de sa participation à la prestation des services d'éducation. Le tribunal a conclu que le ministre des Affaires indiennes et du Nord est seul responsable de l'éducation des autochtones canadiens et, par conséquent, responsable de ces décisions prises par le conseil de bande qui agit à titre de mandataire du ministre dans ce domaine. Comme seules les femmes réintégrées dans le statut d'Indiennes à la suite des modifications apportées à la loi, en 1985, sont visées par la décision du conseil de bande, le tribunal a décidé que la discrimination en découlant était fondée sur le sexe et l'état matrimonial de ces femmes.

Cette décision est la première à suivre le raisonnement dégagé antérieurement par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire

Desjarlais c. la bande de Piapot n° 75. En statuant que l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'a pas pour effet de décliner la compétence de la Commission et des tribunaux des droits de la personne à l'égard des décisions des conseils de bande lorsque celles-ci ne sont pas prises en application de la *Loi sur les Indiens*, le tribunal a repris l'interprétation donnée à l'article 67 par la Commission. En l'espèce, la plainte de M^me^ Raphaël a été rejetée du fait qu'elle n'était pas résidente de la réserve. Elle a formé un appel, mais un règlement est intervenu entre les parties, et M^me^ Raphaël a obtenu essentiellement la même somme que M^me^ Courtois, dont la plainte avait été accueillie. Elles ont toutes deux reçu 1 500 $ pour le préjudice moral subi et 500 $ pour chaque enfant concerné.

En avril 1990, un tribunal d'appel a rendu sa décision dans l'affaire *Société Radio-Canada* c. *O'Connell et autres*. Le jugement a confirmé la décision du premier tribunal qui a conclu que la SRC était coupable de discrimination à l'égard d'employées qui prétendaient ne pas avoir été traitées de la même façon que leurs collègues masculins parce qu'elles n'étaient pas affectées aux cars de reportage ni aux émissions en extérieur, sauf pour remplacer un collègue à l'occasion. Selon leur témoignage, ces affectations étaient recherchées tant pour l'avancement de la carrière que pour les heures supplémentaires. La majorité du tribunal d'appel a appliqué des principes juridiques bien établis pour refuser d'infirmer la décision du tribunal de première instance. Il a jugé qu'il n'y avait aucune raison de modifier la décision étant donné que la preuve démontrait amplement que la plainte était apparemment fondée. En outre, la majorité du tribunal d'appel a décidé que les explications fournies par la SRC étaient incomplètes et qu'elles ne répondaient pas à toutes les questions.

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Une décision concernant une plainte mentionnée dans notre rapport de 1989 a été rendue cette année. La plaignante, M^me^ Lang, exploitait une garderie familiale avec l'aide de sa fille. En vue de se perfectionner, la fille de M^me^ Lang s'était inscrite à un cours de puériculture exigeant 350 heures de stage pratique. Afin de permettre à sa fille d'accumuler les heures en question, M^me^ Lang a voulu l'embaucher pour l'été. Lorsqu'elle a demandé une subvention dans le cadre d'un programme gouvernemental de subventions salariales destiné aux étudiants, sa demande a été rejetée parce qu'il s'agissait de sa fille.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a soutenu que sa politique de lutte contre le népotisme était nécessaire pour garantir que le gouvernement ne finance pas de programmes de création d'emplois ne donnant pas à tous une chance équitable d'être embauchés. Le tribunal a décidé que, dans les circonstances, il n'y avait pas de motif justifiable pour le rejet de la demande de subvention.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada avait pris à l'endroit de la plaignante une décision discriminatoire fondée sur sa situation de famille. Il a accordé à M^me^ Lang 1 560 $ pour pertes financières et 1 000 $ pour préjudice moral. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

Dans une affaire similaire, un professeur de chimie a soutenu que le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ne l'a pas traité équitablement en appliquant son règlement interdisant aux bénéficiaires de subventions de verser un salaire ou des avantages aux membres de leur famille. Le chimiste, qui avait reçu une subvention du Conseil, n'était pas autorisé à payer une partie du salaire de son épouse ni à lui verser des avantages, bien qu'elle ait été une chercheuse tout à fait qualifiée. Dès qu'il a été informé de la décision de la Commission de nommer un conciliateur, le Conseil a modifié sa politique en vue de supprimer l'interdiction visant les membres de la famille et il a notifié de ce changement tous les organismes recevant des subventions.

Dans l'affaire *Fitzherbert* c. *Underhill*, le tribunal a décidé que la plaignante avait été victime de discrimination fondée sur sa situation de famille lorsqu'elle a été renvoyée pour des motifs assimilables au népotisme. Madame Fitzherbert a soutenu que M. Underhill a commis à son endroit un acte discriminatoire fondé sur le sexe et la situation de famille lorsqu'il a mis fin à son emploi à titre de routière afin de donner ce poste à son propre frère. En décidant que cette situation constituait un acte discriminatoire fondé sur la situation de famille, le tribunal a repris la conclusion à laquelle en était venue la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Mossop*, à savoir que la situation de famille visait les relations avec les ascendants aussi bien qu'avec les conjoints, les frères ou les sœurs, la belle-famille, les oncles ou les tantes, les neveux ou les nièces, les cousins ou cousines, etc. Dans le cas de M^me^ Fitzherbert, le tribunal a décidé que le fait qu'elle ait perdu son emploi parce qu'elle n'était pas parente avec M. Underhill constituait une distinction illicite fondée sur la situation de famille. Elle a reçu une somme pour perte de revenus et préjudice moral.

DÉFICIENCE

La décision innovatrice rendue dans l'affaire *Fontaine* c. *le Canadien Pacifique Limitée* a fait les manchettes pour la première fois en 1989. Il s'agissait de la première décision du tribunal portant sur une plainte liée au SIDA. Celui-ci a conclu qu'il n'existait aucune exigence professionnelle justifiant le licenciement de M. Fontaine après que l'employeur eut appris que ce dernier était séropositif. Pour arriver à cette conclusion, le tribunal a réaffirmé la position de la Commission selon laquelle les employeurs ne peuvent exercer aucune discrimination à l'encontre de ceux qui sont porteurs du VIH ou sidatiques, à moins qu'il n'existe un risque manifeste de transmission

du virus. Il a reconnu, comme le Canadien Pacifique, que les collègues de M. Fontaine n'avaient pas de raison de craindre que le virus soit transmis par simple contact. La compagnie a également admis que le fait d'être séronégatif ne pouvait constituer une exigence professionnelle justifiée pour aucun des postes de l'entreprise. Bien que la question de savoir si le contrat d'emploi de M. Fontaine le liait directement à Canadien Pacifique ou à un tiers ait été soulevée, le tribunal a conclu que Canadien Pacifique était responsable du congédiement de M. Fontaine parce que la compagnie avait joué un rôle dans son licenciement. Monsieur Fontaine a obtenu 23 160 $ pour perte de revenus et 2 000 $ pour préjudice moral.

La société Canadien Pacifique a formé un pourvoi devant la Cour d'appel fédérale, qui a confirmé le jugement rendu par le tribunal en novembre dernier. La Cour a convenu avec le tribunal qu'il y avait lieu d'interpréter de façon libérale le mot « employer » utilisé dans la Loi et elle a fait siennes les décisions rendues par d'autres tribunaux dans lesquelles on a attribué à ce terme le sens « d'utiliser ». Cette interprétation ne restreint pas l'application de la Loi aux seules relations traditionnelles employeur-employé, mais l'étend aux cas où la décision d'embaucher une personne peut être prise par quelqu'un d'autre que son employeur immédiat.

Une autre décision importante a été rendue en 1990 au sujet de l'accessibilité des bureaux de scrutin aux électeurs dont la mobilité est restreinte. Un tribunal des droits de la personne avait statué sur une question préliminaire dans l'affaire *Association canadienne des paraplégiques* c. *le directeur général des élections du Canada et les directeurs du scrutin*. Il avait décidé que le directeur général des élections était protégé par l'immunité parlementaire et que les plaintes en cause ne pouvaient être déposées que contre les directeurs du scrutin locaux. La Commission et l'Association en ont appelé de la décision à la Cour d'appel fédérale.

La Cour a accueilli la demande de la Commission et a rejeté l'argument du directeur général des élections voulant que les actes qu'il accomplit pour toutes les questions relatives aux élections sont protégés par le privilège accordé aux membres de la Chambre des communes. Les tribunaux sont compétents pour accorder un redressement lorsque l'exercice du droit de vote est gêné ou refusé. Même si l'objet des plaintes devait être visé par l'immunité parlementaire, la fonction de directeur général des élections est soumise à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette fonction est la création d'une loi ordinaire du Parlement et la *Loi canadienne sur les droits de la personne* l'emporte sur toutes les lois ordinaires. L'affaire a été renvoyée devant un tribunal qui, après avoir entendu la preuve, se prononcera sur la question de l'accessibilité des bureaux de scrutin.

De nombreuses plaintes de discrimination fondée sur la déficience sont déposées lorsque des personnes se voient refuser l'admission dans les Forces armées canadiennes (FAC) en raison d'une caractéristique ou d'une déficience physique particulière. Une série de décisions adoptées par les tribunaux des droits de la personne par le passé et voulant que les FAC aient des besoins exceptionnels qu'on ne peut pas soumettre à des règles de la manière habituelle, a été suivie une autre fois dans l'affaire *Rivard* c. *les Forces armées canadiennes*. Un tribunal des droits de la personne a conclu que les FAC étaient justifiées à classer M. Rivard dans une catégorie médicale restreinte après qu'il eut subi une blessure au genou, à refuser de lui permettre de changer d'orientation pour passer du poste de conducteur de matériel lourd à celui de commis et à le libérer pour des raisons médicales. Les Forces armées canadiennes ont soutenu qu'un commis devait être capable d'accomplir toutes les tâches essentielles d'un soldat, et le bilan médical de M. Rivard a révélé qu'il n'est pas apte à accomplir cette mission. Le tribunal a décidé que les FAC avaient agi de bonne foi et, ayant démontré l'existence d'un motif réel justifiant l'application de leur règle d'exclusion, elles n'avaient pas l'obligation de tenir compte de la situation de M. Rivard. Enfin, le jugement précise que, compte tenu du rôle spécial joué par les FAC, elles ne pouvaient pas être placées sur le même pied que d'autres employeurs lorsqu'il s'agissait d'examiner la justification de leurs politiques.

Un autre plaignant a eu plus de chance. Mark Rosin faisait partie d'un groupe de cinquante-quatre cadets qui ont suivi des cours de base en parachutisme offerts par les Forces armées canadiennes en 1984. Il a été exclu du cours lorsque les FAC ont découvert qu'il avait une vision monoculaire. Une décision du tribunal a jugé en 1989 que les FAC n'avaient pas établi qu'elles avaient un motif justifiable pour le faire. La Cour d'appel fédérale devait trancher la question de savoir si le cours de formation des cadets pouvait être considéré comme un service « destiné au public », si M. Rosin était un employé des FAC et si le tribunal de première instance avait commis une erreur au sujet de l'exigence professionnelle justifiée. La Cour a répondu par l'affirmative aux deux premières questions et par la négative à la dernière. Les Forces armées canadiennes n'ont pas demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision à la Cour suprême, et elle servira par conséquent à atténuer d'autres jugements portant sur ce que la Commission continue de considérer comme une application arbitraire des critères médicaux des Forces armées canadiennes.

Le mot « déficience » tel qu'il est employé dans la Loi a été interprété de façon libérale par un tribunal composé de trois personnes dans la décision *Ede* c. *les Forces armées canadiennes*. Le tribunal a décidé que le terme déficience comprend toute caractéristique physique pouvant être utilisée pour rejeter une personne. La petite taille de M. Ede était donc visée par la définition du mot aux fins de la Loi. Le tribunal a aussi conclu que les FAC avaient démontré l'existence d'une exigence professionnelle justifiée. Il a décidé que, selon l'ensemble de

la preuve versée au dossier, l'exigence d'une taille minimum telle qu'elle a été appliquée à M. Ede était acceptable parce qu'il n'aurait pas pu utiliser de façon sûre et efficace le matériel de base de sa profession et qu'une nouvelle conception du matériel et des véhicules présentait des difficultés sur les plan financier et pratique. Le tribunal a jugé que la défense invoquée par les FAC, à savoir que les membres des FAC devaient être capables, quelle que soit leur profession, d'accomplir les tâches d'un soldat, était justifiée et semblait raisonnablement nécessaire pour satisfaire aux exigences de la défense nationale.

La décision *Canadien Pacifique* c. *la Commission canadienne des droits de la personne et Mahon*, rendue en 1987 par la Cour d'appel fédérale, a établi que lorsque la sécurité est en jeu, un « risque réel » de dommage pour l'employeur, des employés ou le public suffit pour justifier l'adoption d'une règle d'emploi discriminatoire à l'égard d'une personne handicapée. Selon la Cour, le degré de risque ou la probabilité du dommage n'étaient pas importants. Cette décision a donné ouverture à une défense pouvant être invoquée à l'égard de certains motifs de discrimination très généraux. Dernièrement, il y a eu un mouvement de recul encourageant par rapport à cette position, lorsque le tribunal dans l'affaire *Bouchard* c. *les Forces armées canadiennes* a décidé que les FAC avaient commis un acte discriminatoire à l'endroit de M. Bouchard lorsqu'elles l'avaient libéré en raison de calculs rénaux et d'un poids lié à cette maladie. Le tribunal n'a pas été convaincu que l'accomplissement de façon sûre et efficace des tâches de M. Bouchard à titre de cuisinier exigeait qu'il satisfasse à une norme de risque minimale. Il a donc ordonné la réintégration de M. Bouchard et le versement d'un dédommagement pour perte de revenus et d'avantages. Cette décision a été portée devant un tribunal d'appel par le ministère de la Défense nationale.

Air Canada a conclu un règlement à l'issue de la conciliation dans une affaire portant sur la suffisance du service de renseignements et de réservation qu'elle fournit aux clients qui doivent utiliser un appareil de télécommunications pour malentendants (ATME). Le plaignant a soutenu qu'à la suite d'un incendie au centre des réservations d'Air Canada à Montréal, la ligne de réservation ATME a été inutilisable pendant quatre mois. Le service destiné aux clients dont l'acuité auditive n'est pas diminuée a été repris après un mois. Peu après que le service ATME ait été restauré, la ligne a été coupée à nouveau et n'a pas été remise en service avant une autre période de deux mois. Le plaignant a éprouvé à d'autres occasions des difficultés à joindre le bureau des réservations qui ne répondait pas. Dans un règlement intervenu à l'issue de la conciliation, Air Canada a convenu d'améliorer son service ATME et de veiller à ce que le service de renseignements et de réservation soit de la même qualité pour tous les clients.

À la suite du règlement d'une plainte conclu avec le ministère du Revenu national, les contribuables peuvent maintenant recevoir du matériel destiné au public dans une forme adaptée aux besoins des personnes malvoyantes. Les demandes de publications ou de formulaires sur un autre support (braille, gros caractères ou bande sonore) seront remplies dans un délai soit de trois semaines, soit de soixante jours, selon que le document est déjà disponible dans le support et la langue demandés.

Le Centre national des Arts réservera maintenant des places dans la première rangée pour les clients malvoyants. La nouvelle politique a été adoptée à la suite de discussions entre la Commission, le Centre national des Arts et un homme qui n'a pu obtenir une place dans la première rangée pour sa fille qui est malvoyante. Un accord satisfaisant est intervenu sans qu'une plainte officielle ne soit déposée. Le nombre de places réservées pour les personnes handicapées passera de six à douze, et quatre de celles-ci seront dans la première rangée pour les personnes aveugles ou malvoyantes.

Deux plaintes ont été déposées contre Air Canada par des personnes handicapées qui n'ont pas été autorisées à voyager non accompagnées sur un vol d'Air Canada, bien qu'elles aient déclaré être capables de s'occuper d'elles-mêmes. Dans les deux cas, le plaignant a reçu un dédommagement pour préjudice moral, et un dossier de réservation permanent a été établi pour qu'il puisse voyager sans être accompagné à l'avenir.

Un conducteur de matériel lourd malentendant, qui était affecté au déneigement à l'aéroport de Dorval, a perdu son emploi après qu'un examen médical, effectué au cours de sa troisième année dans le poste, eut révélé qu'il ne satisfaisait pas aux normes d'acuité auditive établies par le ministère des Transports. Aux termes du règlement intervenu à l'issue de la conciliation, le Ministère a convenu de modifier ses normes de sélection à l'égard de l'acuité auditive, et le plaignant a été réintégré dans son poste. Il a aussi reçu 38 630 $ pour perte de revenus au cours des trois années qui ont suivi son congédiement jusqu'à son réengagement et 800 $ pour préjudice moral.

L'obligation de consentir des adaptations raisonnables pesant sur l'employeur à l'égard des besoins d'un employé a fait l'objet d'une plainte contre la Société canadienne des postes par un employé sourd. Le plaignant a prétendu que le refus par cette société de fournir un interprète gestuel aux réunions de la direction est discriminatoire. Les parties ont conclu un règlement à l'issue de la conciliation aux termes duquel la Société canadienne des postes s'est engagée à rediffuser sa politique de services au personnel malentendant. Le plaignant a reçu un crédit pour un jour de maladie qu'il avait pris sans être payé et 300 $ en dédommagement supplémentaire. La Société canadienne des postes a également élargi sa politique existante afin de fournir sur demande des services d'interprétation appropriés.

MESURES CORRECTIVES

Il est possible et, souvent souhaitable, de faire prendre de nouvelles directions aux mesures de redressement prévues à la Loi. Un tribunal d'appel a innové en matière de réparation dans l'affaire *Morgan* c. *les Forces armées canadiennes*.

Le plaignant avait accusé les FAC d'avoir commis un acte discriminatoire à son égard en refusant de le réengager parce qu'elles le croyaient handicapé par suite d'une blessure qu'il avait reçue à la tête. À l'audience, les FAC ont admis avoir agi de façon discriminatoire; le tribunal n'avait donc plus qu'à trancher la question du redressement approprié. Concluant que, n'eût été de l'acte discriminatoire dont il avait été victime, M. Morgan aurait été réengagé, le tribunal a ordonné aux FAC de le réintégrer dans ses rangs et de l'indemniser de sa perte de salaire. L'importance de cette décision tient au fait que le tribunal a octroyé au plaignant des intérêts composés substantiels sur le montant de l'indemnité accordée pour perte de salaire et pour préjudice moral.

Le tribunal d'appel a maintenu les grandes lignes de cette décision, mais il a apporté quelques changements au montant de l'indemnité accordée ainsi qu'au mode de calcul des intérêts. Le tribunal n'a pas rendu une décision unanime sur tous les points, mais il a convenu que les FAC avaient refusé un poste au plaignant et qu'elles devaient, en conséquence, l'indemniser pour la perte de son salaire et le réengager le plus rapidement possible. L'indemnité couvrait la période allant de la date de l'acte discriminatoire jusqu'à celle du réengagement, à l'exclusion des vingt-sept mois qu'avait attendu le plaignant avant de déposer sa plainte. Le ministère de la Défense nationale a interjeté appel de cette décision.

La majorité des membres du tribunal d'appel ont établi une distinction entre cette affaire et la décision *Procureur général du Canada* c. *McAlpine*, où la Cour d'appel fédérale avait appliqué la théorie de la prévisibilité raisonnable pour restreindre la période sujette à indemnisation pour perte de salaire. Le tribunal d'appel a conclu que cette théorie ne s'applique pas dans les affaires où le plaignant s'est acquitté de son obligation de limiter les dommages et où il y a lieu d'ordonner la réintégration. Il a augmenté le montant de l'indemnité originalement accordée pour la perte de salaire et y a ajouté des intérêts, la majorité des membres décidant en outre d'accorder des intérêts composés. L'indemnité pour préjudice moral a également été majorée, passant de 1 000 $ à 2 500 $, mais le tribunal d'appel, contrairement au tribunal de première instance, ne l'a pas assortie d'intérêts.

Cette décision clarifie certains des pouvoirs de redressement dont dispose un tribunal aux termes de l'article 53 de la Loi et, dans son rejet majoritaire de la théorie de la prévisibilité raisonnable, rejoint les conclusions formulées plus tôt cette année dans le jugement *Cashin* c. *Société Radio-Canada*. Madame Rosann Cashin avait d'abord déposé

une plainte devant la Commission en 1981, faisant valoir que la décision de Radio-Canada de ne pas renouveler son contrat d'emploi à cause de la situation en vue de son mari, dont elle portait le nom, constituait de la discrimination fondée sur l'état matrimonial. La Cour d'appel fédérale a confirmé la décision du tribunal des droits de la personne d'ordonner le réengagement de M^{me} Cashin et de lui accorder des dommages-intérêts. La Cour suprême a refusé d'autoriser un pourvoi à l'encontre de cette décision. Le seul point de cette affaire qui n'était pas encore réglé à la fin de 1989 était celui du dédommagement. La question a été renvoyée devant le tribunal qui avait entendu l'affaire en première instance, lequel a ordonné le versement à la plaignante d'une indemnité équivalente à trois ans et demi de salaire.

Comme l'affaire *Morgan*, cette décision tire son importance de la distinction explicite que fait le tribunal entre cette cause et l'affaire *McAlpine* relativement à la question de la prévisibilité raisonnable, et de la conclusion qu'elle tire, selon laquelle le concept de la prévisibilité raisonnable applicable au droit de la responsabilité délictuelle ne saurait être utilisé pour résoudre la question des dommages-intérêts résultant d'actes discriminatoires. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* renferme des dispositions limitant les dommages-intérêts pouvant être accordés par un tribunal, et ces dispositions sont suffisantes pour atteindre le but poursuivi. Est également digne de mention la confirmation par la cour du pouvoir d'un tribunal des droits de la personne d'ordonner le paiement d'intérêts sur une indemnité, bien que la Loi ne prévoie pas expressément ce pouvoir.

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE

Il arrive que la Commission doive recourir à des instruments procéduraux comme les mandats de perquisition pour obtenir les éléments de preuve dont elle a besoin. Dans *Abraham* c. *Banque de Montréal (Commission canadienne des droits de la personne* c. *Sun Life du Canada Compagnie d'Assurance-Vie)*, la Commission a demandé et obtenu un permis de perquisition l'autorisant à consulter le dossier d'assurance de la plaignante que détenait la Sun Life. Madame Abraham s'était plainte, auprès de la Commission, de ce que son ancien employeur, la Banque de Montréal, avait commis un acte discriminatoire à son égard en refusant de lui verser des prestations d'invalidité de courte et de longue durée et en refusant de continuer à l'employer. La Sun Life était chargée de l'administration du régime d'assurance-invalidité à long terme qu'offrait la Banque à ses employés. La Commission, désirant examiner la décision de la compagnie d'assurance de refuser des prestations de longue durée à la plaignante, avait demandé à voir le dossier de celle-ci, mais la Sun Life refusait de produire le document sans mandat de perquisition.

Le mandat fut d'abord décerné, mais un second juge de la Cour fédérale (Section de première instance) l'annula, affirmant qu'en qualité de compagnie d'assurance, la Sun Life était régie par les lois provinciales et ne relevait pas de la compétence de la Commission. La

Commission interjeta appel, et la Cour d'appel fédérale donna raison au premier juge et déclara que les prestations d'assurance du genre de celles qui étaient en cause constituaient des avantages découlant d'un emploi et qu'il serait, en conséquence, anormalement artificiel d'établir une distinction entre une discrimination causée par la conclusion d'un contrat créant de tels avantages et une discrimination découlant de l'administration de ce contrat. La Cour a conclu que la discrimination dont se plaignait M^me^ Abraham concernait une question relevant de la compétence du Parlement du Canada et donc, de la Commission. Cette décision confirme l'importance des pouvoirs d'enquête de la Commission, en étendant implicitement aux compagnies régies par les lois provinciales l'application des dispositions d'ordre procédural de la Loi. La Cour suprême du Canada a autorisé le pourvoi en appel de la Sun Life.

Le procureur général du Canada a contesté, dans *Procureur général du Canada* c. *Martin et autres*, le pouvoir de la Commission de plaider l'inconstitutionnalité de dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui semblent contraires à la Charte. Cette cause concerne plusieurs plaintes relatives à l'âge de la retraite imposé par les FAC en application des Ordonnances et Règlements royaux. L'alinéa 15*b*) de la Loi prévoit qu'il n'est pas discriminatoire de refuser d'employer ou de continuer d'employer quelqu'un qui a atteint l'âge maximal prévu par la loi ou les règlements pour l'emploi en question. La Commission, estimant que cette disposition allait à l'encontre de la Charte, avait renvoyé ces plaintes devant un tribunal des droits de la personne.

La Section de première instance de la Cour fédérale a reconnu le droit de la Commission de juger inopérante une disposition de sa loi habilitante pour cause d'incompatibilité avec la Charte. La Cour a ainsi appliqué des décisions antérieures de la Cour d'appel fédérale et de la Cour d'appel de l'Ontario affirmant que les tribunaux administratifs et les tribunaux de palier inférieur ont compétence pour entendre et trancher les questions relevant de la Charte qui se posent dans le contexte de l'application et de l'interprétation de dispositions législatives. La Commission doit appliquer les dispositions de sa loi habilitante pour déterminer si la preuve présentée suffit pour justifier le renvoi d'une plainte devant un tribunal et, pour ce faire, elle doit s'assurer que cette loi n'entre pas en conflit avec la Charte. La Cour a également souligné que la Commission n'avait pas tranché définitivement la question, puisqu'elle l'avait renvoyée devant un tribunal des droits de la personne pour qu'il en décide.

Dans l'affaire *Bell Canada* c. *Commission canadienne des droits de la personne et Michelle Falardeau-Ramsay*, la Section de première instance de la Cour fédérale s'est prononcée sur une question technique concernant la validité des affidavits produits à l'appui d'une plainte déposée par la Commission. En 1989, la Commission déposa une plainte contre Bell Canada, soutenant qu'en raison de la

sous-utilisation que faisait la compagnie des femmes, des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées, il existait des motifs raisonnables de croire que cet employeur ne se conformait pas à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La compagnie contesta le droit de la Commission de formuler une telle plainte, puis la validité de l'affidavit que la Commission avait produit en réponse à cette contestation. La Cour appliqua la disposition des Règles de la Cour fédérale relative aux affidavits « de la manière la plus littérale », ainsi qu'elle le décrivit elle-même. Suivant cette interprétation de la règle, les affidavits doivent se restreindre aux faits que le témoin sait être vrais. L'affidavit visé, dont certains paragraphes renfermaient, selon la Cour, du ouï-dire, des interprétations personnelles du droit et des opinions personnelles, ne pouvait donc être considéré comme valide. La Commission a porté cette décision en appel.

Le Conseil du Trésor, dans *Alliance de la fonction publique du Canada* c. *Conseil du Trésor*, a mis en doute le droit d'un tribunal de reprendre l'instruction, après le prononcé d'une ordonnance de consentement et la signature de celle-ci par les parties, pour entendre certains points que le syndicat désirait soulever. L'Alliance avait déposé devant la Commission une plainte relative à la comparabilité des salaires de deux groupes d'employés, l'un composé majoritairement de femmes, et l'autre, d'hommes. Avant que le tribunal ne commence à entendre la preuve, les parties l'ont informé qu'elles avaient conclu une entente, approuvée par la Commission, qui résolvait en grande partie la plainte. Le tribunal a donc rendu une ordonnance incorporant les termes de l'entente. Le paragraphe 10 de l'entente prévoyait cependant que le tribunal conserverait le pouvoir de statuer sur deux questions relatives à l'évaluation des postes. L'Alliance a par la suite demandé au tribunal de reprendre l'instruction sous l'autorité de la compétence qu'il s'était réservée, et le Conseil du Trésor s'est opposé à cette reprise au cours d'une audience préliminaire, faisant valoir que les questions soulevées par le syndicat plaignant étaient étrangères à la plainte originale. Le tribunal a déclaré prématurée cette objection préalable. Selon lui, il était au moins possible de soutenir que la plainte originale englobait ces questions.

Le Conseil du Trésor prétendait également que le prononcé de l'ordonnance de consentement avait opéré le dessaisissement du tribunal (c.-à-d. que celui-ci avait terminé son mandat). Cette décision applique le principe du dessaisissement aux tribunaux administratifs dans une optique plus souple et moins formaliste : une fois que le tribunal a rendu une décision finale, il lui est impossible de la modifier à moins que sa loi habilitante ne l'y autorise expressément, mais il peut se réserver la compétence de reprendre l'instruction afin d'examiner tout élément d'une plainte sur lequel il n'a pas déjà statué. Le tribunal a jugé qu'il avait compétence pour se prononcer sur les questions de classification visées au paragraphe 10 de l'ordonnance de consentement puisqu'il n'avait rendu aucune décision définitive à leur égard. D'aucune façon, à son avis, l'ordonnance émanant de lui ne

constituait-elle une décision sur le fond de la plainte ou sur une mesure corrective. Il s'agissait plutôt d'un ajournement convenu entre les parties, qui limitait à certains points de la plainte la possibilité de se réadresser au tribunal. L'Alliance soulevait maintenant ces points et le tribunal était habilité à les entendre.

La question procédurale de l'indépendance des tribunaux des droits de la personne par rapport à la Commission fait l'objet d'un débat soutenu depuis quelques années. Bien que la Loi ait été modifiée en 1985, la Commission continue de croire qu'il faut lui apporter des modifications, rendant évidente la séparation entre les deux institutions. En l'absence de telles modifications, toutefois, requêtes et appels continuent de se former à l'égard de cette question. Dans l'affaire *Gauvreau* c. *Banque Nationale du Canada*, le plaignant a accusé la Banque d'avoir refusé de l'engager comme directeur du contentieux à cause de sa déficience. La plainte a été déférée à un tribunal, mais la Banque a mis en doute, dans une requête présentée à la Cour d'appel fédérale, l'indépendance des tribunaux des droits de la personne par rapport à la Commission. Le tribunal a tenu une audience préliminaire pour déterminer s'il ajournerait l'instruction de la plainte jusqu'à ce que la Cour ait statué sur la requête.

Dans sa décision préliminaire sur cette question, le tribunal a conclu que l'existence concomitante d'une contestation relative à son indépendance ne l'empêchait pas d'instruire une plainte. Il y avait lieu de procéder à l'instruction, a-t-il ajouté, car la requête de la Banque, toute sérieuse et digne d'examen qu'elle fût, ne pouvait à elle seule repousser la présomption de constitutionnalité de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Étant donné la longueur de la période écoulée depuis le dépôt initial de la plainte, l'ajournement de l'instruction causerait au plaignant un préjudice supérieur à celui que souffrirait la Banque de la poursuite de celle-ci. Bien que d'autres tribunaux se soient déjà prononcés oralement sur cette question, c'est la première fois qu'une décision écrite est rendue. Le tribunal a clos l'instruction en décembre et a pris l'affaire en délibéré. La Cour d'appel fédérale n'a pas encore entendu la requête.

Le pouvoir des tribunaux des droits de la personne d'établir leurs propres règles de procédure a fait l'objet d'un examen dans *CRTC et autres* c. *Soberman et autres et Commission canadienne des droits de la personne*. Cette affaire faisait suite à une plainte de discrimination fondée sur la déficience déposée par M. Richard Deegan contre le CRTC. Avant qu'un tribunal puisse instruire la plainte, la Section de première instance de la Cour fédérale fut saisie d'une requête concernant l'exclusion des témoins. En effet, le CRTC a contesté l'ordonnance du tribunal excluant tous les témoins de la salle d'audience jusqu'au moment de leur déposition, car il y avait parmi les témoins visés une personne que le CRTC avait choisie pour conseiller l'avocat pendant l'audience et une autre à qui la plainte reprochait, sans toutefois la désigner comme mise en cause, d'avoir agi de façon

discriminatoire. Le CRTC soutenait que le fait d'empêcher ces deux témoins d'entendre les dépositions causerait un préjudice au CRTC et à l'employé dont la conduite avait donné naissance à la plainte.

La Cour a reconnu le pouvoir des tribunaux d'établir leurs propres règles de procédure lorsque la Loi n'en prévoit pas, mais elle a donné raison au CRTC relativement à l'exclusion de son représentant, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire des tribunaux d'exclure les témoins appelés à déposer plus tard au cours de l'audience. Ne peut être frappée d'exclusion la personne choisie par une personne morale ou par un organisme pour agir à titre de représentant et pour conseiller l'avocat pendant l'audience, même si cette personne sera plus tard appelée à témoigner. La Cour a cependant signalé qu'un tribunal peut, par suite de la présence d'une telle personne pendant la déposition des autres témoins, accorder moins de poids ou même n'accorder aucun poids à son témoignage. L'employé dont les actions avaient entraîné le dépôt de la plainte pouvait être exclu au même titre que les autres témoins puisqu'il n'était pas mis en cause et que la décision du tribunal n'aurait pas d'effet direct sur lui. La plainte ayant donné lieu à cette décision a par la suite été réglée.

La Commission a mis en doute l'impartialité des membres du tribunal saisi de l'affaire *Cranston et autres* c. *Sa Majesté la Reine du chef du Canada*. Cette affaire fait suite aux vingt-huit plaintes de discrimination fondée sur l'âge déposées par des pilotes et des agents de bord dont les postes au sein du Service des vols d'affaires du gouvernement fédéral étaient passés du ministère des Transports à celui de la Défense nationale. Les plaignants prétendent qu'on ne leur a pas permis de présenter une demande d'emploi au ministère de la Défense nationale parce qu'ils avaient dépassé l'âge maximal prévu pour l'enrôlement dans les FAC, et soutiennent qu'ils ont ainsi été empêchés de poursuivre leur carrière. Le tribunal constitué pour l'examen de ces plaintes a rendu une ordonnance préliminaire interdisant à la Commission de présenter l'argument qu'elle désirait faire valoir relativement à l'alinéa 15*b*) de la Loi. La Commission voulait plaider que cette disposition, qui permet d'imposer un âge maximal de retraite, ne s'appliquait pas à ces plaintes en raison de la nature des Ordonnances et Règlements royaux. Par suite de la décision du tribunal d'interdire à la Commission de présenter cet argument, les onze plaignants qui avaient plus de cinquante-cinq ans ont perdu toute possibilité de recours aux termes de la Loi, puisqu'ils avaient dépassé l'âge maximal prévu aux Ordonnances et Règlements royaux.

La Commission a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de casser la décision du tribunal et de constituer un nouveau tribunal, faisant valoir l'argument de la crainte raisonnable de partialité de la part du président du tribunal. En effet, celui-ci faisait, à ce moment là, partie d'un groupe qui finançait des recours fondés sur la Charte et qui contestait le principe de la retraite obligatoire devant la Cour suprême. La Commission a soutenu qu'on pouvait

raisonnablement craindre que le président fasse preuve de dureté envers les plaignants afin de prouver qu'il n'entretenait aucun préjugé favorable à leur égard du fait de sa participation à la contestation fondée sur la Charte. La Commission a plaidé de plus qu'il y avait des motifs de croire que les deux autres membres du tribunal, qui avaient pris part à l'ordonnance préliminaire, subiraient l'influence du président, et a ajouté que, par cette décision, le tribunal avait outrepassé sa compétence, en statuant sur le bien-fondé de onze des plaintes avant d'avoir entendu toute la preuve.

La Cour a accueilli la requête de la Commission. Le juge Dubé a décrit le critère de détermination de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité comme la conclusion qu'une personne bien renseignée tirerait, après mûre réflexion, de l'examen de la question, en envisageant celle-ci sous un angle réaliste et pratique. En l'occurrence, le juge a conclu qu'il existait des motifs valables susceptibles d'entretenir dans l'esprit des plaignants une crainte raisonnable de partialité. On avait créé une situation dans laquelle le président pourrait être soupçonné de « partialité à rebours ». Pour les plaignants, il était réaliste de conclure que le président « faisait de son mieux, à leur détriment, pour démontrer son impartialité ». Le juge a également conclu que l'ordonnance préliminaire avait pour effet de sceller le sort de onze des plaignants avant l'audition de la preuve, alors que le tribunal n'avait compétence pour décider du bien-fondé d'une plainte qu'à la fin de son enquête. Le juge a donc annulé la décision préliminaire du tribunal et a ordonné au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un nouveau tribunal pour entendre les plaintes. Le nouveau tribunal siégera en 1991.

LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION

La majeure partie des activités de la Commission dépend de trois facteurs principaux : le volume des plaintes et autres demandes d'intervention qu'on lui fait, le nombre d'enquêtes en cours dont les résultats doivent être soumis aux réunions mensuelles de la Commission et ensuite, le cas échéant, à un conciliateur ou à un tribunal, et l'obligation plus générale de promouvoir la compréhension et la jouissance des droits de la personne. L'année 1990 a été exceptionnellement occupée sur ces trois plans. Non seulement le volume des plaintes reçues a été plus important que jamais depuis la création de la Commission, il y a douze ans, mais plusieurs questions brûlantes d'actualité dans le domaine des droits de la personne sont arrivées à un point critique durant l'année, suscitant un nombre sans précédent d'appels à la Commission pour qu'elle fasse connaître son point de vue et exhorte les autorités responsables à changer d'attitude.

Les événements de Kanesatake et de Kahnawake ont été, de loin, les plus pénibles et les plus violents de l'année, mais ils n'ont pas été les seuls à retenir l'attention du public au chapitre des droits de la personne. Nous avons expliqué plus tôt l'influence des décisions de la Cour suprême tant sur le profil général que sur les particularités locales de la scène des droits de la personne. Par ailleurs, plusieurs propositions d'ordre législatif, notamment sur l'assurance-chômage, l'immigration et le dépistage des drogues, pour n'en nommer que trois, ont soulevé leur part d'inquiétudes en matière d'égalité et de droits de la personne. La Commission a en outre continué tout au long de l'année à présenter des suggestions — qu'elle espère constructives — à divers comités parlementaires et commissions d'enquête.

INSTRUCTION DES PLAINTES

À la fin d'une année donnée, le nombre d'enquêtes ou d'autres procédures mobilisant les ressources de la Commission correspond à la somme des nouvelles plaintes déposées en 1990 et des plaintes antérieures restées sans règlement. À ce chapitre, l'année 1990 a connu une hausse importante par rapport à l'année précédente. Le nombre total de nouvelles plaintes est passé de 777 à 873, soit une augmentation de quelque 10 p. 100. Bien qu'elle ait réussi à réduire considérablement son arriéré d'avant 1990, la Commission avait néanmoins un plus grand nombre de dossiers ouverts qu'à la fin de 1989 : 1 900 contre 1 550.

Bon nombre des nouvelles plaintes faisant l'objet d'une enquête sont soumises à la conciliation ou à un tribunal. Le nombre de plaintes soumises à un conciliateur est passé de 227, en 1989, à 189, en 1990, alors que celles renvoyées devant un tribunal sont passées de 37 à 48. (*Voir* l'annexe II pour un compte rendu historique plus complet de la charge de travail de la Commission.)

À la lumière de ces tendances, nous avons continué d'essayer de trouver des moyens d'accroître l'efficacité du processus de traitement des plaintes et d'accélérer le règlement de certaines d'entre elles. En août 1989, la Commission a instauré un processus de règlement précoce qui permet aux parties de régler leurs différends avant le dépôt d'une plainte officielle ou avant le début de l'enquête. Cela a permis de régler 45 plaintes en 1989 et 195 l'année suivante. En 1990, la Commission a également entrepris de mettre à jour son système de gestion et de suivi des plaintes afin d'en arriver à un système pleinement automatisé pouvant rendre compte rapidement des progrès accomplis dans n'importe quel dossier et effectuer une analyse plus efficace du rendement global.

Les bureaux régionaux sont au cœur des activités quotidiennes de la Commission. Leur mission consiste à promouvoir la *Loi canadienne sur les droits de la personne* auprès des Canadiens et à s'occuper de problèmes particuliers au niveau local. Presque toutes les plaintes déposées auprès de la Commission font d'abord l'objet d'une enquête de la part du personnel régional. L'effectif des bureaux régionaux s'est d'ailleurs accrû en 1990 et, lorsque les nouveaux enquêteurs eurent terminé leur formation et se furent mis au travail, on a pu commencer à s'attaquer aux dossiers en souffrance depuis longtemps. Le nombre de rapports d'enquête en provenance des régions est passé de 550 en 1989 à 602 en 1990.

Le nombre de plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi et à la parité salariale, qui sont traitées à l'administration centrale à Ottawa, a également continué de s'accroître. Cela est dû à l'impatience des particuliers et des groupes devant la lenteur des mécanismes administratifs et les manœuvres parfois dilatoires des employeurs. En décembre 1989, 12 plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi faisaient l'objet d'une enquête; un an plus tard, ce nombre était passé à 63, dont 46 avaient été déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba. Le nombre de plaintes pour disparité salariale a également augmenté de 20 à 28 entre 1989 et 1990 et la participation de la Commission à l'analyse technique des systèmes d'emploi et à l'évaluation des rajustements salariaux a été plus importante que jamais.

VUE D'ENSEMBLE

Comme nous l'avons indiqué au début de ce rapport, la Commission estime que, à sa mission d'instruire les plaintes, s'ajoute celle d'informer les Canadiens et d'exercer des pressions afin de modifier la politique officielle touchant les grandes questions de droits de la personne.

Sur la scène nationale, l'un des faits les plus marquants de l'année fut évidemment la crise de Kanesatake et de Kahnawake et, par

conséquent, la mise en vedette des préoccupations des autochtones. Tout au long de l'impasse, la Commission s'est préoccupée de diverses questions connexes aux droits de la personne en demeurant en rapport avec les représentants des parties et en rencontrant les représentants d'un groupe d'observateurs étrangers, en assurant le suivi des allégations de violations des droits de la personne de la part d'organismes fédéraux et en formulant quelques suggestions pratiques relativement à la manière d'aborder les affaires autochtones au Canada dans la foulée de la crise d'Oka. Le président de la Commission a comparu devant le Comité sénatorial des affaires autochtones en août et, une fois l'impasse dénouée, la Commission est demeurée en rapports constants avec les leaders autochtones, les hauts fonctionnaires fédéraux et autres organismes de défense des droits de la personne afin de promouvoir la prise de mesures susceptibles de prévenir tout nouvel affrontement. Dans son document sur la politique fédérale concernant les autochtones, intitulé *Un nouvel engagement* et publié en novembre, la Commission a résumé ses vues sur certaines questions fondamentales et les réformes possibles.

Au cours de l'année, les commissaires et le personnel ont eu plusieurs entretiens avec les leaders autochtones de l'Assemblée des premières nations, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de la Nation Innu du Québec et du Labrador et d'autres représentants autochtones. Notre but était d'entendre leurs préoccupations et de les aider à les faire valoir auprès du gouvernement fédéral. En septembre, le président de la Commission a rendu visite à la réserve Hobbema, près d'Edmonton, et a comparu devant le Cawsey Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Métis People of Alberta. En décembre, des commissaires ont rencontré une délégation d'Inuit et ont accepté d'étudier certaines allégations d'injustice liées au déplacement de familles d'Inuit vers l'extrême arctique dans les années 50.

La Commission a également fait des observations devant des comités parlementaires et des commissions d'enquête sur plusieurs autres questions. Lorsque le ministre des Transports a proposé une stratégie en matière de consommation de drogues dans le secteur des transports, la Commission a profité de l'occasion offerte lors des audiences spéciales du Comité permanent des transports pour faire connaître son opposition à toute forme de tests de dépistage obligatoires qui ne seraient pas clairement associés à l'exécution de fonctions posant des risques à la sécurité.

La Commission a comparu devant la Commission royale d'enquête sur un système national de transport des passagers afin de lui faire part des retards accusés dans la mise en œuvre de changements susceptibles de venir en aide aux passagers handicapés. La Commission a également présenté un mémoire à la Commission royale sur la réforme électorale dans lequel elle souligne, notamment, la nécessité d'un programme systématique visant à assurer le meilleur accès possible des bureaux de scrutin aux personnes handicapées et, de façon parallèle, la nécessité de

permettre aux personnes ayant une déficience intellectuelle ou aux personnes peu alphabétisées de participer au processus électoral dans la compréhension et la dignité.

Au cours de la première moitié de l'année, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées s'est surtout penché sur l'intégration économique des personnes handicapées. Le président de la Commission a comparu devant le Comité en mars et en mai, faisant valoir que la vie déjà difficile des Canadiens handicapés était encore plus compliquée à cause de la réaction relativement apathique et mal coordonnée du gouvernement.

Dans le but de rapprocher ses activités des Canadiens vivant à l'extérieur d'Ottawa, la Commission a tenu sa réunion de mai à Halifax. Elle en a profité pour rencontrer, de manière officielle et officieuse, des groupes locaux, notamment le Micmac Learning Centre et le Black Cultural Centre, et pour participer en outre à une réunion genre conseil municipal qui regroupait des particuliers et divers groupes.

La principale fonction des commissaires consiste à promouvoir les questions de droits de la personne auprès des Canadiens. Pour la première fois depuis longtemps, la Commission comptait, à la fin de 1990, huit commissaires provenant de diverses couches sociales et régions.

PRÊCHER LA BONNE PAROLE

La Commission a redoublé d'effort pour faire valoir les droits de la personne auprès des Canadiens en 1990. Une affiche destinée à promouvoir les droits à l'égalité a été rendue publique le 10 décembre, anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et, ce même mois, le premier d'une série de messages d'intérêt public a été transmis aux médias. L'équité en matière d'emploi est demeurée l'une des principales priorités de la Commission; elle a également constitué l'un des sept thèmes d'une série d'études de cas sur les droits de la personne, élaborées avec la collaboration du Centre canadien de gestion et utilisées dans le cadre de son programme d'enseignement, de même que par d'autres établissements publics. Plusieurs ateliers sur la façon d'aborder la planification de l'équité en matière d'emploi ont également été offerts à l'intention des employeurs.

En décembre, la Commission a publié un nouveau guide intitulé *L'égalité... mettons la main à la tâche* qui explique l'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les différentes façons dont la Commission peut aider les Canadiens à exercer leurs droits. À cela s'ajoute une nouvelle série de documents d'information, *Vos droits*, où sont abordés les types de discrimination les plus courants. À l'automne, la Commission a lancé une nouvelle publication destinée à

encourager la réflexion sur certaines des questions brûlantes d'actualité et à susciter des débats constructifs. Le thème des droits de la personne a également été présenté aux jeunes Canadiens sous la forme d'une bande dessinée sur le harcèlement sexuel qui a été reproduite dans le numéro rentrée des classes du populaire magazine *Teen Generation*.

En 1990, la Commission a diffusé plus de 74 000 publications. La Direction des communications a répondu chaque semaine à quelque 30 demandes de renseignements par téléphone. La couverture médiatique a également été importante : la Commission a diffusé 52 communiqués de presse, le président et la vice-présidente ont participé à plus de 165 entrevues et la Direction des communications a enregistré près de 745 prises de contact de la part des médias.

NOUVELLES DES RÉGIONS

Les sept bureaux régionaux ont continué de jouer un rôle vital dans la prestation des services de la Commission aux Canadiens en demeurant en communication avec les groupes d'intérêt spécial et de revendication, en participant à des activités locales dans le domaine des droits de la personne et en étendant leurs services aux petites localités à l'écart des grandes agglomérations. Plusieurs bureaux ont marqué certaines journées spéciales en organisant des conférences, des ateliers et des journées d'accueil qui ont réuni toute une gamme de groupes communautaires, d'organisations non gouvernementales, d'employeurs ainsi que de représentants d'autres organismes voués à la défense des droits de la personne. Parmi les événements soulignés, mentionnons la Journée internationale de la femme (le 8 mars), la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale (le 21 mars), la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées (du 10 au 16 juin) et l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (le 10 décembre). Les régions ont également prêté leur concours à l'organisation de visites du président, de la vice-présidente, de commissaires ainsi que de gestionnaires.

Évidemment, les questions de droits de la personne qui ont le plus retenu l'attention des médias dans les régions sont les mêmes qui suscitent des demandes d'explication ou d'intervention de la part de l'administration centrale de la Commission. Comme le montre le compte rendu qui suit, le profil des activités varie quelque peu d'une région à l'autre, mais le nombre de demandes d'aide adressées à la Commission s'est accru considérablement dans toutes les régions au cours de l'année.

Région de l'Ouest

Les relations interraciales, surtout en ce qui concerne les immigrants originaires d'Asie et plus particulièrement de Hong Kong, ont dominé la scène des droits de la personne dans la région de l'Ouest. Le bureau régional a maintenu le dialogue avec les groupes touchés et a abondamment puisé dans sa vidéothèque de droits de la personne pour animer

plus de 70 rencontres et ateliers avec des groupes communautaires ainsi que des organismes non gouvernementaux et de compétence fédérale. Il a également aidé à organiser l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne à Whitehorse. Ont participé à cette assemblée le commissaire d'Edmonton, M. Gurcharan Singh Bhatia, le président et la vice-présidente, qui a prononcé une allocution sur l'interaction entre les groupes autochtones et les droits de la personne.

Région de l'Alberta et des T.N.-O.

Dans la région de l'Alberta et des T.N.-O., il a surtout été question de propagande haineuse et d'autres formes de discrimination raciale. En février, le président de la Commission a prononcé une allocution sur les objectifs des droits de la personne, à l'Université de Calgary, ainsi que sur les droits de la personne et le multiculturalisme, devant le Council of Sikh Organizations.

De plus, le bureau d'Edmonton a planifié, de concert avec des organismes régionaux, la tenue d'une importante conférence provinciale sur l'équité en matière d'emploi et la déficience durant la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées en juin, à Edmonton. Monsieur Bhatia a prononcé une allocution lors de cet événement et, plus tard à Calgary, il a fait un exposé sur les droits des personnes ayant une déficience intellectuelle devant l'American Association of Mental Retardation. En novembre, la vice-présidente a fait un exposé dans le cadre d'une conférence nationale pour homosexuels à Edmonton, discuté de questions autochtones avec cinq cents autochtones de l'Alberta et de la Saskatchewan et prononcé une allocution sur les droits de la personne devant les étudiants de la Faculté Saint-Jean de l'Université de l'Alberta. Ella a également représenté la Commission, aux côtés de M. Bhatia, lors de la conférence internationale sur les droits de la personne au XXI^{e} siècle, qui s'est tenue à Banff.

Région des Prairies

Pour souligner l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre, le bureau régional des Prairies, à Winnipeg, a parrainé un atelier sur les droits de la personne de concert avec l'Association d'éducation juridique communautaire, la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan et le Secrétariat d'État. Une manifestation similaire organisée avec le concours de la Commission des droits de la personne du Manitoba est venue souligner la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars. Le bureau régional et le secrétaire général de la Commission se sont également joints à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan pour le lancement de documents didactiques axés sur la lutte contre le racisme, documents

qui sont distribués aux conseils scolaires de la province. En juin, la commissaire de la Saskatchewan, M^me^ Donna Greschner, a passé deux jours à rencontrer des groupes, dont la Coalition des organismes provinciaux, ombudsman des handicapés, la Manitoba League for the Physically Handicapped, l'Aboriginal Women's Collective et l'Assemblée des chefs du Manitoba.

L'équité en matière d'emploi a été une autre grande priorité en 1990. Le bureau des Prairies a fait des exposés devant la toute nouvelle Employment Equity Alliance, participé à une importante conférence nationale sur le marché du travail de l'an 2000 et tenu trois fins de semaine de formation syndicale à l'intention du Conseil du travail de Winnipeg et de la région, de la Fédération des travailleurs du Manitoba et du Conseil du travail de Saskatoon et de la région.

Région de l'Ontario

Les relations interraciales sont demeurées une priorité pour la région de l'Ontario, surtout à Toronto où les agents régionaux ont participé à une série de séances d'information sur les droits de la personne à l'intention de la Coalition for Visible Minority Women et fait des exposés devant les juges du Bureau de la citoyenneté de la région de Toronto. Les résidents de la région de Toronto ont une occasion unique de discuter de questions de droits de la personne; en effet, l'agente régionale des communications anime bénévolement tous les dimanches soirs, sur les ondes de la radio CHRY-FM, une tribune téléphonique appelée « Cutting Edge ».

Pour inaugurer ses nouveaux locaux, à la fin de 1990, la région de l'Ontario a tenu une journée d'accueil au cours de laquelle M^me^ Mary Louise Dickson et M. Reginald Stackhouse ont pris la parole. L'une des conférences les mieux réussies de la région, la Consultation de la communauté de Windsor, qui s'est tenue en avril, a permis d'améliorer la compréhension entre les leaders communautaires et les groupes de revendication sur diverses questions de droits de la personne, ce qui fait que les cadres supérieurs de la Commission ont de nouveau été invités à assister à une conférence sur les droits de la personne en septembre. La vice-présidente a assisté à la Consultation et prononcé l'allocution principale à la conférence organisée en juin par l'Université York sous le thème « Les relations interraciales au Royaume-Uni et au Canada : Politique, pratique et recherche ». Monsieur Stackhouse a fait des exposés dans des écoles secondaires de Scarborough et de North York afin de sensibiliser les étudiants au travail de la Commission.

Région de la Capitale nationale

Le bureau de la région de la Capitale nationale a accueilli la vice-présidente à Iqaluit et à Pangnirtung, sur l'Île de Baffin, dans les T.N.-O. C'était la première fois qu'un commissaire se rendait dans la

région de Baffin. Madame Falardeau-Ramsay a rencontré des représentants de l'administration locale, des communautés inuit et francophone ainsi que des étudiants des écoles locales et du collège Arctic.

Le président de la Commission a participé, du 9 au 11 décembre, à la Conférence nationale sur les droits humains et la solidarité canadienne, à Ottawa, conférence qui réunissait divers spécialistes des droits de la personne et observateurs d'organismes privés et publics. Le bureau a parrainé une conférence à l'Université Laurentienne de Sudbury, le 10 décembre, sur les défis soulevés par les questions de droits de la personne. Les panélistes ont discuté, notamment, de diverses questions concernant les jeunes, les femmes, les personnes handicapées et les autochtones.

Région du Québec

Deux sujets ont surtout retenu l'attention du bureau régional : les revendications des autochtones découlant de la crise de Kahnawake et de Kanesatake et les questions touchant les femmes. Il a également aidé à organiser une rencontre à Malioténam, près de Sept-Îles, entre des représentants de la communauté innu, la Commission canadienne des droits de la personne, représentée par le président, la vice-présidente et la commissaire du Québec, M^{me} Renée Dupuis, ainsi que la Commission des droits de la personne du Québec. Ce fut l'occasion pour les Innu de discuter de diverses questions de droits de la personne et du rôle que les commissions peuvent jouer afin de les aider à faire valoir leurs droits.

Dans la région du Québec, le président a rencontré les représentants de l'Association canadienne pour la santé mentale et a également assisté à une conférence de presse destinée à marquer le lancement de la Semaine de la santé mentale. Madame Michelle Falardeau-Ramsay a pris la parole lors d'un atelier sur le SIDA en milieu de travail qui s'est tenu à Montréal en février. Au nombre des autres activités, mentionnons la tenue de séances d'information sur l'équité en matière d'emploi, l'accessibilité et le harcèlement sexuel à l'intention des employeurs et des groupes de revendication. De plus, dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées, des séances d'information sur l'intégration des personnes handicapées en milieu de travail ont été organisées à Montréal à l'intention des gestionnaires fédéraux.

Région de l'Atlantique

À St. John's, le commissaire Williams Collins, originaire de cette région, a présenté une allocution lors d'une réunion des directeurs des élections du Canada, des États-Unis et de la Grande-Bretagne; il a été

question du droit criminel et des droits de la personne dans le contexte du droit électoral.

Le bureau régional de l'Atlantique a pris part aux discussions portant sur la politique d'« exactitude historique » de Parcs Canada qui inspirait les pratiques d'embauche de la Citadelle à Halifax. Cette politique s'est avérée discriminatoire à l'endroit des femmes et des minorités. Le bureau a joué un rôle clé dans la mise sur pied du Réseau des droits de la personne d'Halifax, qui a pour but de maintenir le contact avec d'autres groupes de défense des droits de la personne dans les provinces de l'Atlantique. Il a également dressé un répertoire des organismes et particuliers de la région pouvant faire office de personnes-ressources en matière de droits de la personne. Ce document sera particulièrement utile aux organismes qui ont besoin de conférenciers et de moniteurs de formation. Le bureau a également souligné la Journée internationale de la femme en tenant des ateliers sur le harcèlement sexuel et d'autres aspects de la discrimination fondée sur le sexe.

RAPPORT FINANCIER

État des dépenses pour l'ensemble de la Commission, par composante financière, pour la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1990.

Salaires et traitements	9 891 891 $
Cotisations aux régimes de prestations pour les employés	1 404 750 $
Transports et communications	1 202 370 $
Information	488 681 $
Services professionnels et spéciaux	1 747 995 $
Location	114 066 $
Services de réparation et d'entretien	86 226 $
Services, fournitures et approvisionnements	414 203 $
Construction et acquisition de machines et d'équipement	591 336 $
Autres subventions et paiements	2 430 $
TOTAL	**15 943 948 $**

État des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1990.

Direction	Années-personnes	
Cabinet du président	7	654 031 $
Secrétaire général	6	550 966 $
Recherche et politiques	8	636 291 $
Services juridiques	14	931 378 $
Traitement des plaintes	16	630 092 $
Communications	19	1 378 843 $
Opérations régionales	75	3 933 394 $
Services de gestion	32	3 199 750 $
Équité en matière d'emploi et parité salariale	29	1 618 981 $
Régime de prestations pour les employés		1 404 750 $
TOTAL PARTIEL	206	14 938 476 $
Tribunaux	5	1 005 472 $
TOTAL	**211**	**15 943 948 $**

ANNEXES

ANNEXE I - MODIFICATIONS RECOMMANDÉES

La Commission recommande au Parlement d'apporter les modifications suivantes à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

ÉLARGISSEMENT DE LA PORTÉE DE LA LOI

La Commission croit qu'il y aurait lieu d'élargir la portée de la Loi en apportant à celle-ci les modifications suivantes au chapitre de la primauté, des motifs, des actes discriminatoires et des exceptions, ainsi que des programmes d'équité.

PRIMAUTÉ

La Cour suprême du Canada a déclaré que les lois sur les droits de la personne sont « fondamentales » et « quasi constitutionnelles » et l'emportent sur les lois et règlements incompatibles qui n'ont pas explicitement préséance sur elles. La Commission propose une modification qui permette de l'affirmer clairement dans la Loi.

MOTIFS

Orientation sexuelle

La Commission souhaite que l'orientation sexuelle soit ajoutée à la liste des motifs de distinction illicite. (Il s'agit là d'un motif déjà prévu dans les codes des droits de la personne du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et du Yukon.)

Convictions politiques

La Commission estime que les convictions politiques devraient figurer parmi les motifs de distinction illicite, car la discrimination fondée sur ces convictions constitue une violation des libertés d'opinion, de parole et d'association. Elle reconnaît qu'il faudra préciser la portée de ce motif et qu'il sera peut-être nécessaire de prévoir des exceptions précises dans le cas de certains types de nominations gouvernementales.

Condamnation ou accusation au criminel

À moins qu'il n'existe une exigence professionnelle justifiée ou un motif justifiable, les personnes qui ont été reconnues coupables d'une infraction ou qui ont fait l'objet d'accusations, mais non de condamnations, ne devraient pas se voir refuser un emploi, un service ou un logement du fait qu'elles ont été accusées au criminel ou qu'elles ont un casier judiciaire. La Loi ne prévoit actuellement que l'« état de personne graciée » parmi les motifs de distinction illicite.

ACTES DISCRIMINATOIRES ET EXCEPTIONS

Âge et retraite obligatoire

Le paragraphe 9(2) et les alinéas 15*b)(i)* et 15*c)* de la Loi prévoient des exceptions selon lesquelles le fait de rendre la retraite obligatoire à « l'âge normal de la retraite en vigueur » dans le secteur professionnel concerné ou à l'âge prescrit par la loi n'est pas discriminatoire. La Commission demande l'abrogation de ces dispositions. La retraite obligatoire devrait être jugée discriminatoire à moins que l'employeur ne puisse établir que son imposition à un âge déterminé constitue une exigence professionnelle justifiée, compte tenu des circonstances propres à l'emploi en question.

Adaptations raisonnables

Depuis le prononcé de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bhinder* c. *Canadien National*, la Commission cherche à faire modifier la Loi afin qu'il y soit clairement indiqué que les employeurs et les fournisseurs de services ont l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour tenir compte des circonstances et des besoins individuels liés à un motif de distinction illicite. La décision *Central Alberta Dairy Pool*, rendue par la Cour suprême en 1990, confirme la nécessité d'une telle modification.

Détermination du statut de l'éventuel plaignant

L'alinéa 40(5)*a)* exige que le plaignant soit « légalement présent au Canada » pour déposer une plainte relative à un acte survenu au pays. Lorsqu'on ne sait pas avec certitude si la personne était « légalement présente au Canada », la question doit, aux termes du paragraphe 40(6), être renvoyée au ministre compétent. La Commission croit qu'il ne convient pas de limiter ainsi la protection offerte par la Loi. C'est pourquoi elle recommande, aux fins de l'alinéa 40(5)*a)*, d'exiger seulement que le plaignant soit « présent au Canada » et d'abroger le paragraphe 40(6).

Application à la Loi sur les Indiens

Aux termes de l'article 67, « la présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi ». La Commission estime qu'il faudrait reconsidérer la nature et la portée de cette exclusion.

PROGRAMMES D'ÉQUITÉ

Parité salariale

De l'avis de la Commission, les dispositions actuelles de la Loi concernant l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes sont inadéquates. La Commission recommande de modifier l'article 11 afin d'exiger l'adoption d'une approche systémique de l'« équité

salariale » et de l'appliquer à tous les employeurs de la sphère de compétence fédérale comptant au moins cent employés. Les employeurs seraient tenus d'élaborer un plan d'évaluation des emplois et d'éliminer les écarts salariaux constatés lors de l'évaluation. Le non-respect de cette obligation constituerait une infraction à la Loi et c'est la Commission qui exercerait un contrôle à cet égard grâce au pouvoir qui lui serait conféré d'examiner les dossiers et les activités des employeurs. Des plaintes pourraient être déposées par la Commission ou sur la foi des renseignements recueillis.

Équité en matière d'emploi

La Commission reçoit les rapports établis par les employeurs du secteur fédéral en conformité avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, mais cette loi ne donne aucune précision sur le rôle de la Commission dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi. C'est pourquoi la Commission réclame les pouvoirs nécessaires pour effectuer des examens systématiques auprès des employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* afin de s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs obligations aux termes de cette loi.

RÔLE DE LA COMMISSION

La Commission croit qu'elle jouerait un rôle plus utile dans la réalisation de l'égalité des chances et l'élimination de la discrimination si l'on adoptait des modifications faisant ressortir son indépendance, clarifiant les pouvoirs qui l'autorisent à statuer sur les plaintes et facilitant sa gestion des dossiers.

INDÉPENDANCE

Une commission des droits de la personne doit non seulement être indépendante du gouvernement, mais également être perçue comme telle. C'est pourquoi la Commission recommande qu'on l'autorise à faire rapport directement au Parlement par l'entremise des présidents de la Chambre des communes et du Sénat et qu'on affirme plus clairement son indépendance administrative.

La Commission souhaite également que les pouvoirs de réglementation et d'adoption de lignes directrices dans la Loi soient modifiés de façon à lui permettre d'émettre des règlements touchant des questions de fond et de procédure indépendamment du gouverneur en conseil. Cela permettrait à la Commission de préciser ses procédures et d'étoffer les concepts clés de la Loi tels la « contrainte excessive ».

POUVOIR DE STATUER SUR LES PLAINTES

Pouvoir discrétionnaire de refuser d'instruire certaines plaintes

En vertu de l'article 41 de la Loi, la Commission peut refuser d'instruire des plaintes dans certaines circonstances. Il y a des cas où

les motifs pouvant justifier l'exercice de ce pouvoir ne semblent pas appropriés même s'il ne servirait à rien de mener une enquête.

La Commission recommande de rétablir l'expression « sans objet » dans la version française et d'ajouter l'expression correspondante (« without purpose ») dans la version anglaise. La Commission cherche en outre à obtenir une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes dans les cas où, à son avis, il ne serait pas dans l'intérêt public de le faire. Enfin, la Commission demande une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes dans les cas où elle estime que la question a déjà été traitée de façon plus avantageuse et plus exhaustive dans le cadre de procédures prévues par une autre loi.

Simplification des méthodes

Les méthodes de la Commission ont tendance à s'alourdir et à prendre de plus en plus de temps. Cela découle en partie des choix administratifs faits par la Commission et des interprétations judiciaires destinées à assurer le caractère juste et équitable de ses méthodes. Cependant, les dispositions de la Loi elle-même peuvent également enlever inutilement à la souplesse du processus. C'est pourquoi la Commission réclame des modifications qui assureraient une plus grande souplesse au traitement des plaintes tout en respectant pleinement les principes de la justice naturelle.

Élimination de la discrimination systémique

Pour que la Commission soit en mesure de mieux combattre la discrimination systémique, des modifications sont nécessaires pour lui permettre de prendre l'initiative d'un examen ou d'une vérification de quelque question que ce soit relevant de sa compétence et d'approuver des plans d'exécution visant à régler tout problème cerné.

TRIBUNAUX ET RECOURS

La Commission croit que les modifications suivantes sont nécessaires pour assurer l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et pour accroître leur efficacité.

STRUCTURE ET PROCÉDURES DES TRIBUNAUX

Indépendance des tribunaux

Si les modifications de 1985 à la Loi ont prévu des moyens d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas 37(1)*e)* et *f)* et les paragraphes 48.5 et 49(4) disposent toujours que la rémunération et les indemnités de dépenses des membres des tribunaux doivent être fixées par règlement administratif de la Commission. Cette dernière juge qu'il est important qu'elle ne participe pas à la détermination de la rémunération des membres des tribunaux. La Commission soutient également qu'il y a lieu d'apporter des modifications à la Loi pour faire en sorte que les

membres du tribunal soient disponibles de façon permanente, qu'ils aient une connaissance appropriée des lois sur les droits de la personne et de leur application et qu'ils puissent instruire les plaintes de manière plus expéditive.

Règles de procédure

Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'établissement de règles de procédure pour les audiences des tribunaux. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à cette fin.

Divulgation de renseignements

Le paragraphe 58(1) dispose actuellement que, dans les cas où un ministre fédéral ou une autre personne intéressée s'oppose à la divulgation de renseignements demandés par un tribunal, la Commission peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements en question. La Commission recommande, pour accroître l'indépendance des tribunaux, de les autoriser à s'adresser directement à la Cour.

ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

Indemnités aux victimes de discrimination

En vertu du paragraphe 53(3), un tribunal peut actuellement ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de verser à la victime une indemnité maximale de 5 000 $ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsidéré ou que la victime en a souffert un préjudice moral. Estimant que la limite actuelle de 5 000 $ n'est pas assez élevée, la Commission recommande au Parlement de modifier la Loi de façon à laisser aux tribunaux des droits de la personne le soin d'établir le montant des dommages-intérêts.

Dépens des mis en cause et des plaignants

La Commission recommande au Parlement de conférer aux tribunaux des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire les habilitant à condamner aux dépens les mis en cause et les plaignants dans les cas où la Commission ne les a pas représentés.

Modalités de réparation

Selon l'alinéa 53(2)*b)*, un tribunal peut ordonner au mis en cause d'accorder à la victime « les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée ». Aux termes de l'alinéa 53(2)*c)*, la victime peut être indemnisée des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte. Bien que la Commission et les tribunaux des droits de la personne donnent une interprétation large de ces dispositions, il serait peut-être bon d'élargir la portée de celles-ci afin d'y faire explicitement mention de certaines modalités de réparation telles que l'« ancienneté rétroactive » et l'intérêt. En outre, bien que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Action Travail des Femmes*

c. *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* ait confirmé le bien-fondé du recours à des programmes spéciaux et à des quotas pour remédier à la discrimination passée, la Commission croit qu'il serait opportun de modifier l'article 53 afin de confirmer que les tribunaux des droits de la personne ont ce pouvoir.

Renforcement des moyens pour lutter contre la propagande haineuse

À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir diffusé par téléphone des messages incitant à la haine, le tribunal ne peut, aux termes du paragraphe 54(1) et de l'alinéa 53(2)*a)* de la Loi, que lui ordonner de mettre fin à cette pratique. La Commission recommande de prévoir, en pareils cas, des moyens de recours plus réels tels que des indemnités ou des dommages-intérêts.

EXÉCUTION DES RÈGLEMENTS

Règlements intervenus avant l'audience d'un tribunal

Il arrive parfois qu'aux yeux de certains ministères fédéraux, les règlements financiers intervenus avant l'audience d'un tribunal ne constituent pas des obligations légales aux termes de la *Loi sur l'administration financière*. Il faut alors l'autorisation du ministre compétent pour verser les sommes en question. En outre, aucun moyen n'est prévu par la Loi pour faire respecter les modalités de ces règlements; les poursuites intentées en vertu de l'alinéa 60(1)*a)* donnent lieu à l'imposition d'une amende plutôt qu'à un recours civil. La Commission croit qu'il serait nécessaire de modifier la Loi afin d'assurer le respect des règlements devant la Cour fédérale.

POURSUITES POUR INFRACTIONS

Aux termes du paragraphe 60(1) de la Loi, des poursuites sont prévues contre toute personne qui ne se conforme pas aux conditions d'un règlement approuvé par la Commission, entrave l'action d'un tribunal ou d'un enquêteur, exerce des représailles contre un plaignant ou procède à des diminutions de salaire afin d'éliminer la disparité salariale fondée sur le sexe. Les poursuites doivent se faire par voie de déclaration sommaire de culpabilité et ce, en vertu du *Code criminel*, dans un délai de six mois. Or, le paragraphe 60(4) de la Loi exige que l'on obtienne le consentement du Procureur général pour intenter des poursuites, ce qui rend un peu court l'actuel délai de six mois. La Commission recommande donc l'abrogation du paragraphe 60(4) de manière à éliminer l'obligation d'obtenir le consentement du Procureur général.

ÉCLAIRCISSEMENTS

La Commission propose les modifications suivantes afin de garder la Loi à jour et d'assurer l'uniformité de son interprétation.

Discrimination dans l'application des lois

L'article 5 de la Loi interdit la discrimination lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement « destinés au public ». Certains ministères fédéraux font parfois valoir qu'ils ne fournissent pas de « services », au sens de l'article 5, lorsqu'ils s'acquittent de certaines fonctions prévues dans leurs mandats. La Commission propose de modifier la Loi de manière à y faire état explicitement des services fournis par le gouvernement et de la discrimination découlant du mode d'application d'une loi.

Cueillette de renseignements en vue de programmes spéciaux

Selon l'article 8 de la Loi, constitue un acte discriminatoire le fait d'exprimer ou de suggérer, relativement à un emploi, des restrictions, conditions ou préférences fondées sur un motif de distinction illicite. La Commission recommande au Parlement de reformuler cet article de façon que les employeurs soient autorisés à poser des questions à leurs employés à des fins d'élaboration et de mise en œuvre de programmes spéciaux ou aux fins de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La Commission est d'avis que l'article 8 autorise la cueillette de ces renseignements, mais qu'il faudrait le dire clairement en en modifiant le libellé. De plus, la terminologie de la Loi doit être compatible avec celle de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Applicabilité de la défense d'exigence professionnelle justifiée aux syndicats

La personne qui se voit refuser une chance d'emploi en raison d'une convention collective peut porter plainte à la fois contre son employeur et contre son syndicat. Bien que les dispositions de la convention collective puissent constituer une exigence professionnelle justifiée, seuls les employeurs, et non les syndicats, semblent pouvoir invoquer ce moyen de défense en vertu du libellé actuel de l'alinéa 15*a)*. Les syndicats devraient également pouvoir s'en prévaloir. Par ailleurs, les exemptions touchant l'assurance et les régimes de retraite doivent être élargies pour comprendre les régimes administrés par les syndicats.

Substitution de « handicap » à « déficience » à l'article 25 de la version française

L'expression « déficience mentale » signifie dans le langage courant « arriération mentale » plutôt que « handicap mental ». Il faudrait donc, à l'article 25, remplacer « déficience » par « handicap ».

Habilité des syndicats à déposer des plaintes

L'article 40 autorise tout individu ou groupe d'individus à déposer une plainte. Toutefois, le paragraphe 40(2) dispose que la Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de la victime de l'acte discriminatoire présumé. Selon la Commission, ces dispositions habilitent les syndicats à déposer des plaintes au nom

de leurs membres sans obtenir le consentement individuel de chacun. Cependant, il serait préférable de l'indiquer expressément en apportant une modification à l'article 40.

Infractions et peines applicables aux employeurs et aux fournisseurs

En cas d'infractions à la Loi, le paragraphe 60(2) prévoit actuellement une amende maximale de 50 000 $ s'il s'agit d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, et de seulement 5 000 $ dans les autres cas. La Commission est d'avis que les fournisseurs tout autant que les employeurs devraient être passibles de la même amende maximale de 50 000 $.

ANNEXE II - TABLEAUX

TABLEAU 1 PLAINTES ACCEPTÉES, PAR RÉGION

NOTA : Les chiffres figurant aux tableaux 1 et 3, pour 1989, ont été rajustés pour tenir compte des cas qui n'ont pas été mentionnés dans le rapport annuel de l'an dernier.

	1986	1987	1988	1989	1990
ATLANTIQUE (Halifax)	56	65	73	83	78
QUÉBEC (Montréal)	56	86	163	109	138
ONTARIO (Toronto)	135	74	132	170	163
CAPITALE NATIONALE (Ottawa)	141	109	138	145	233
PRAIRIES (Winnipeg)	81	43	75	103	66
ALBERTA et T.N.-O (Edmonton)	23	29	43	56	58
OUEST (Vancouver)	52	67	97	111	137
TOTAL	**544**	**473**	**721**	**777**	**873**

TABLEAU 1a) PLAINTES D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE PARITÉ SALARIALE ACCEPTÉES, ADMINISTRATION CENTRALE (OTTAWA)

		1986	1987	1988	1989	1990
ADMINISTRATION CENTRALE (Ottawa)	Équité en matière d'emploi	aucun	aucun	10	3	48*
	Parité salariale	5	2	135**	15	21

* *Ce chiffre tient compte des 46 plaintes individuelles concernant l'équité en matière d'emploi portées par un même organisme contre plusieurs mis en cause.*

** *Ce chiffre tient compte des 130 plaintes individuelles concernant la parité salariale, et portant sur la même question, contre un même mis en cause.*

TABLEAU 1b RÈGLEMENTS PRÉCOCES DANS TOUTES LES RÉGIONS, PAR TRIMESTRE

	1er trimestre	2e trimestre	3e trimestre	4e trimestre	TOTAL
1989	aucun	aucun	aucun	45	45
1990	49	35	54	57	195

TABLEAU 2 VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1990, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ET PAR MOTIF*

	Emploi	%	Services	%	Total cumulé	Total en % Nombre de plaintes
Race	126	93	10	7	136	14
Origine	88	64	50	36	138	15
Religion	7	58	5	42	12	1
Âge	89	97	3	3	92	10
Sexe	177	90	20	10	197	21
État matrimonial/ Situation de famille	65	73	24	27	89	9
Déficience	248	90	27	10	275	29
État de personne graciée	3	100	0	0	3	1
TOTAL	803	85	139	15	942	100

* *Ce chiffre comprend les plaintes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale.*

TABLEAU 3 PLAINTES ACCEPTÉES, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES*

		Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990
Emploi	nombre	444	386	691	638	803
	pourcentage	81	81	80	80	85
Biens-Services	nombre	105	89	175	157	139
	pourcentage	19	19	20	20	15
	TOTAL	**549**	**475**	**866**	**795**	**942**

* *Ce chiffre comprend les plaintes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale.*

TABLEAU 4 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1986 À 1990

	Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990
Au tribunal	27	27	111	51	29
À la conciliation	79	103	150	227	189
Règlements approuvés	56	45	57	99	132
Rejetées	229	245	134	116	221
Irrecevables	58	78	27	28	45
Aucune autre instance	40	104	37	80	99
TOTAL	**489**	**597**	**516**	**601**	**715**

LÉGENDE

Règlements approuvés : *règlements intervenus entre les parties et approuvés par la Commission.*

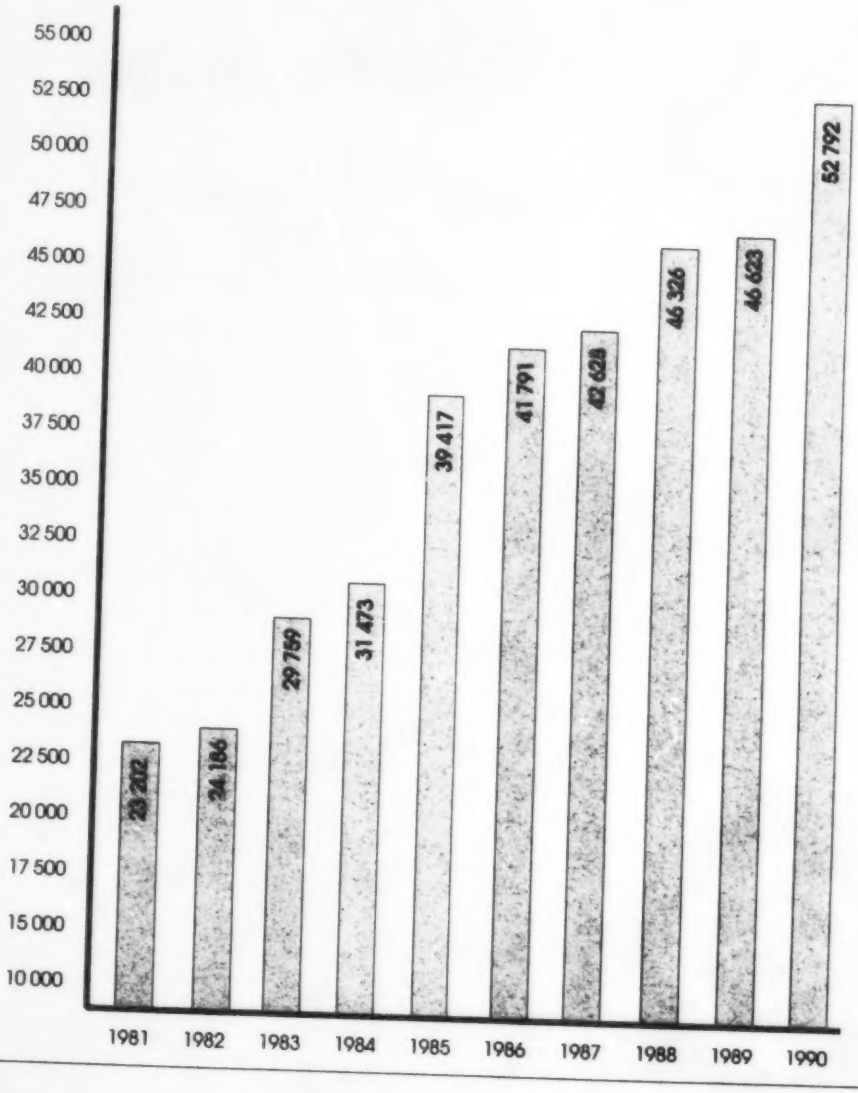
Plaintes irrecevables : *la Commission a décidé de ne pas instruire la plainte en raison de l'expiration des délais ou parce qu'elle est sans objet.*

Aucune autre instance : *la Commission a décidé de ne pas poursuivre l'affaire en raison du retrait ou du règlement de la plainte.*

TABLEAU 5 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES CONTRE CERTAINES INDUSTRIES EN 1990
(*Voir* la légende au tableau 4)

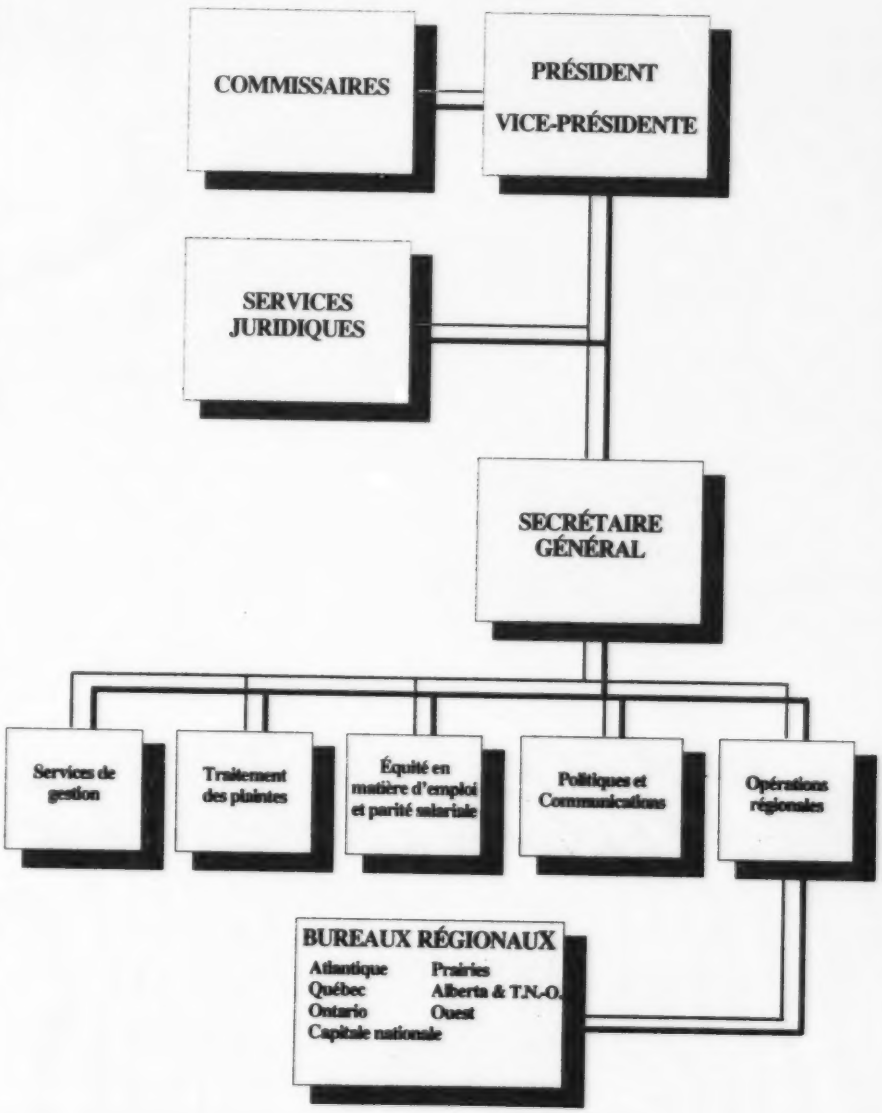
	Au tribunal	À la conciliation	Rejetées	Réglées	Irrecevables	Aucune autre instance	Total 1990
Gouvernement du Canada							
Ministères	11	87	108	33	25	48	312
Commissions, conseils et organismes, etc.	1	3	6	4	4	1	19
Sociétés d'État	3	27	16	5	3	10	64
Banques	1	8	12	15	4	7	47
Réseaux et stations de radio-télédiffusion	1	4	5	7	1	3	21
Téléphone et télécommunications		1	5		2	3	11
Transports							
Compagnies aériennes	2	18	9	17	1	7	54
Compagnies ferroviaires	4	4	23	11	1	2	45
Compagnies d'autobus		6	2	2	1	2	13
Compagnies de navigation et de traversier		1	4		1		6
Camionnage		4	6	11		2	23
Compagnies de messageries	1	2	1	6		1	11
Syndicats et associations d'employés	1	4	2			3	10
Compagnies de céréales et de plantes fourragères							0
Industrie minière (exploitation minière, transformation, vente et réglementation)	1	2	3	1	1	2	10
Autres compagnies privées relevant de la compétence fédérale	2	4	5	5			16
Divers	1	14	14	15	1	8	53
TOTAL	29	189	221	132	45	99	715

TABLEAU 6 NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS AUPRÈS DE TOUS LES BUREAUX DE LA COMMISSION AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES



ANNEXE III - ORGANISATION

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
ORGANIGRAMME



La Commission est formée de deux commissaires à plein temps, le président et la vice-présidente, qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour sept ans, et de six commissaires à temps partiel, nommés pour trois ans.

Le secrétaire général supervise le travail du personnel de la Commission à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux.

Pour obtenir des conseils juridiques, les commissaires s'adressent aux *Services juridiques*, qui peuvent être appelés à intervenir à n'importe quelle étape du processus de traitement des plaintes. Si une plainte atteint l'étape de l'étude devant un tribunal ou encore devant la Cour fédérale ou la Cour suprême, la position de la Commission est présentée par un membre de ses services juridiques ou, à l'occasion, par un avocat de l'extérieur.

La *Direction du traitement des plaintes* fixe les normes et assure la formation des enquêteurs des bureaux régionaux. Elle examine en outre toutes les plaintes avant qu'elles ne soient présentées à la Commission pour décision. C'est cette direction qui s'occupe de toutes les plaintes soumises à un conciliateur.

Les plaintes visant l'ensemble du système de rémunération ou d'emploi d'un employeur sont traitées à l'administration centrale par la *Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale*. Outre qu'elle instruit les plaintes, la Direction participe à l'examen des systèmes d'emploi de plusieurs gros employeurs.

Les *bureaux régionaux* sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale. À l'administration centrale, la *Direction des opérations régionales* coordonne les activités des sept bureaux, qui sont situés à Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton et Vancouver.

La responsabilité d'informer le public des faits nouveaux relatifs aux droits de la personne ainsi que des politiques et activités de la Commission incombe à la *Direction des communications*.

La *Direction de la recherche et des politiques* surveille les questions nationales et internationales de droits de la personne qui intéressent la Commission et élabore des exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à son approbation.

La *Direction des services de gestion* fournit des services de soutien dans le domaine des finances, des ressources humaines, des systèmes et de l'administration. Son travail a continué d'être axé sur l'accroissement de l'efficacité de la gestion de l'information liée au traitement des plaintes et sur le besoin de données relatives à l'équité en matière d'emploi.

ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne des droits de la personne
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATME : (613) 996-5211

BUREAUX RÉGIONAUX

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :
5670, chemin Spring Garden
Pièce 310
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (902) 426-8380
ATME : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752

Adresse postale :
Case postale 3545
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3J2

QUÉBEC

1253, avenue McGill College
Pièce 330
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
ATME : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :
270, rue Albert
Pièce 915
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
ATME : (613) 998-5927

Adresse postale :
Case postale 2052
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

ONTARIO

1235, rue Bay
Pièce 200
Toronto (Ontario)
M5R 3K4
Téléphone : (416) 973-5527
ATME : (416) 973-8912

PRAIRIES

275, avenue Portage est
Pièce 718
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2B3
Téléphone : (204) 983-2189
ATME : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

10506, avenue Jasper
Pièce 401
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
ATME : (403) 495-4108

OUEST

609, avenue West Hastings
Pièce 600
Vancouver (Colombie-Britannique
V6B 4W4
Téléphone : (604) 666-2251
ATME : (604) 666-3071